

No está
en B.D.

BOGOTÁ, DE LA CONSTRUCCIÓN AL DETERIORO

1995-2007

ALICIA EUGENIA SILVA

Coautores

FEDERICO PÉREZ

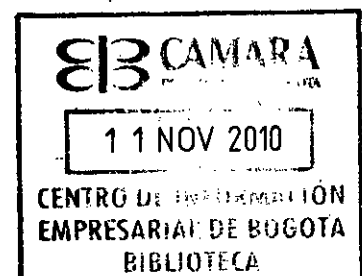
FRANCISCO RUIZ

TOMÁS MARTIN

FONDO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA

CENTRO DE LIDERAZGO Y GESTIÓN CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ

2009



ÍNDICE

Agradecimientos

Introducción

Capítulo 1: Los problemas del Gobierno de Bogotá

Capítulo 2: Cultura Ciudadana como innovación en política pública: la primera Administración de Antanas Mockus (1995-1997)

Capítulo 3. La ciudad para la gente: la Administración de Enrique Peñalosa (1998-2000)

Capítulo 4. Construir sobre lo construido: la segunda Administración de Antanas Mockus (2001-2003)

Capítulo 5 El discurso sobre derechos y pobreza: la Administración de Luis Eduardo Garzón (2004-2007)

Conclusiones

Bibliografía

Agradecimientos

El Fondo de Promoción de la Cultura, el Centro de Liderazgo y la Cámara de Comercio de Bogotá brindaron el apoyo necesario para el desarrollo de la investigación y la edición de este libro. El estímulo generoso de Andrés Echavarría y Rafael Obregón a los jóvenes investigadores vinculados a esta tarea permitió formar un equipo de analistas de la ciudad.

Federico Pérez, Tomás Martín y Francisco Ruiz fueron asistentes de investigación y redactaron las primeras versiones de algunos de los capítulos del libro que hoy entregamos. Álvaro José Ortiz escogió el programa para sistematizar las noticias en la línea de tiempo, mientras que Manuel Armando Díaz, ex alcalde local de Kennedy, revisó la mayor parte de los periódicos y revistas nacionales de 1995 a 2007. Diego Duque y Mateo Reyes iniciaron la revisión de prensa del año 1995. María Claudia Pinzón, Leonardo Riaño, Daniel Vargas y Ricardo Sarmiento leyeron con paciencia los manuscritos. Mireya Izquierdo coordinó las citas y entrevistas y ayudó de principio a fin con Briceida Cano en el desarrollo de este proyecto. La autora quiere reconocer la labor de Daniel Vargas, quien, además de ayudar en las discusiones iniciales de la investigación, trabajó como subsecretario de Gobierno de Bogotá. El apoyo permanente y la revisión del texto que adelantó Alejandro Reyes Posada para concluir el trabajo que a continuación presentamos, fue fundamental.

Sin la invitación que me hizo Antanas Mockus de acompañarlo como Secretaria de Gobierno y luego como Secretaria Privada, en los dos periodos como alcalde de Bogotá, nunca hubiera emprendido una empresa de esta naturaleza. Trabajar con Antanas no sólo me hizo mejor ciudadana sino mejor persona. A él y a todos los que hicieron posible este libro mis agradecimientos, y a los lectores la certeza de que cualquier error es responsabilidad exclusiva de la autora principal.

La autora tiene una deuda de gratitud con las directivas del Banco Popular por haberle concedido licencia no remunerada para trabajar en dos ocasiones en la administración de Bogotá.

Por último, quiero agradecer a los profesores de la Universidad de Harvard: Swanee Hunt, del Centro de Mujer y Política Pública; Doris Sommer, de la Iniciativa de Agentes Culturales, y Ronald Heifetz, del Centro para el Liderazgo Público, por su estimulante apoyo.

Alicia Eugenia Silva Nigrinis

Octubre de 2008

Introducción

En el corto periodo de tres años de la primera alcaldía de Antanas Mockus (1995-1997), Bogotá inició un cambio profundo que se consolidó en menos de una década con los gobiernos de Enrique Peñalosa (1998-2000) y luego nuevamente de Mockus (2001-2003). Dichas administraciones marcaron un círculo virtuoso de cambios en la cultura ciudadana, la seguridad como responsabilidad compartida, la solidez financiera, la inversión social orientada a los más pobres, la recuperación del espacio público invadido por el comercio informal y la reducción del clientelismo político y la corrupción, hasta el punto de convertirse en un modelo de administración eficiente entre las ciudades colombianas.

Como todos los cambios, este se inició con la acción deliberada de un conjunto de personas que logró congrega las energías colectivas de la metrópolis de seis millones de habitantes con una combinación de recursos pedagógicos, transparencia en las decisiones, cumplimiento de la ley e inversión responsable de los recursos públicos. El milagro bogotano es más impactante si se tiene en cuenta la tendencia hacia el deterioro urbano que existía antes y el contraste con el contexto de desmoralización pública y pérdida de legitimidad estatal provocado por el escándalo de la financiación ilegal de la campaña del presidente Ernesto Samper, que debilitó su administración y causó un serio daño al país. //

Este libro busca destacar los rasgos esenciales de esta transformación urbana, para descubrir el tipo de pensamiento estratégico y las formas novedosas de liderazgo que la hicieron posible y que podrían servir como guía a nuevas generaciones para resolver situaciones de bloqueo social. Se trata de un modelo para enfrentar conflictos sociales cuya solución exija altas dosis de imaginación política y compromiso personal de los dirigentes para movilizar las energías colectivas de una sociedad. Como ejercicio de contrapunto realista, el análisis incluye las dificultades y retrocesos que amenazan constantemente los avances logrados.

En esencia, la tesis central del libro es la de que es posible orientar la acción de gobierno hacia los intereses colectivos sin transar con los intermediarios políticos, al conseguir, mediante argumentos racionales y pedagogía de ejemplos concretos, el apoyo de la gran masa de ciudadanos, que percibieron la administración como un proceso de formación de ciudadanía orientada hacia el bien común, por encima de intereses egoístas de grupos políticos o sectores particulares. Ese respaldo de opinión se expresó en la segunda elección de Mockus, otorgado por los votantes como un plebiscito de opinión ciudadana a favor de sus principios de gobierno.

Consignas políticas como “todos ponen, todos ganan” destacaron la idea de que para gozar de derechos hay que cumplir deberes, que el ámbito público es un bien colectivo al cuidado de todos y del cual todos se benefician. La denuncia de Mockus contra la

“cultura del atajo” buscó atacar esos fundamentos culturales que justifican la búsqueda de fines lícitos con medios ilícitos, tan característicos del modo de ser nacional. La idea central en la pedagogía de Mockus ha sido armonizar ley, moral y cultura, apelando a mecanismos culturales para estimular comportamientos éticos, reforzando las sanciones sociales de desaprobación colectiva y dando un nuevo valor al cumplimiento de las leyes como fundamento de la autoridad y expresión del bien común. En esta misma línea se entienden otras consignas como “recursos públicos, recursos sagrados” y “la vida es sagrada”, que buscaron elevar a la categoría de bienes morales la honesta inversión de los recursos públicos y la protección de la vida de todos los asociados.

Sin duda esta nueva valoración de lo público como un bien colectivo facilitó en gran medida que la ciudadanía aceptara como natural el énfasis de la recuperación del espacio público y la de la infraestructura urbana, emprendidas por Mockus y continuadas por Peñalosa, quienes buscaron por distintas políticas devolver la ciudad al disfrute de los ciudadanos con el mejoramiento de parques, aceras y ciclorrutas. Las bibliotecas y los colegios construidos bajo la administración de Peñalosa fueron continuados en el segundo período de Mockus con la consigna de “construir sobre lo construido”, que dio permanencia a procesos de dotación de la ciudad y permitió aprender de experiencias exitosas del pasado.

El libro también resalta otra dimensión poco valorada en los análisis sobre políticas públicas, que se ha denominado “agencia humana”, referida a la importancia de considerar el carácter específico de las personas responsables de gobernar, sus acciones u omisiones como seres humanos, sus valores y sus ejemplos, que determinan su capacidad para lograr que la pesada máquina de la burocracia oriente sus comportamientos conforme a principios y normas deseados. Se trata de mostrar cómo el poder estatal y legal depende en buena medida del nivel de legitimidad conseguida por quienes ocupan puestos de poder. Por esa razón el texto, aunque escrito en tercera persona, está ilustrado, aquí y allá, con anécdotas referidas en primera persona, resaltadas en letra cursiva, que son testimonios personales de la autora del libro, quien actuó como secretaria de Gobierno en la primera administración Mockus y como secretaria privada en la segunda. Además del conocimiento interno de la acción de gobierno en los dos períodos de Mockus, el libro se estructuró a partir de una exhaustiva revisión de prensa, que registró lo ocurrido en los cuatro períodos analizados.

El arte de gobernar tiene que ver con el talento para escoger a los colaboradores inmediatos, responsables de convertir los objetivos en acciones con impacto público. En segundo término, es la capacidad para tomar iniciativas y lograr que se conviertan en resultados finales mediante el trabajo organizado de equipos. Tanto la escogencia de equipos como la conducción de las tareas colectivas diferenciaron las administraciones analizadas en el libro. La primera administración Mockus escogió su equipo directivo con preferencia de académicos, profesores universitarios sin compromisos políticos ni de

administración sí entabló unas relaciones más “flexibles” con el Concejo y entregó puestos de segundo y tercer niveles en la burocracia distrital para obtener apoyo de concejales a sus proyectos. Desde el punto de vista de las finanzas del Distrito, esta administración fue notoria por la manera como logró invertir recursos de capital, a pesar de la recesión nacional, que se tradujo en una caída en los ingresos corrientes con subsecuentes problemas de liquidez para la ciudad, y por la financiación de la primera etapa del sistema Transmilenio.

El cuarto capítulo se centra en la segunda Administración Mockus, que bajo el lema “construir sobre lo construido” podría ser descrita como un periodo de consolidación de los grandes cambios introducidos en las anteriores administraciones. Por un lado se volvieron a generar innovaciones (Noche de las Mujeres y Hora Optimista, entre otras) que permitieron seguir avanzando en seguridad, protección a la vida y cumplimiento voluntario de normas. Por otro lado, se siguió avanzando en la construcción del sistema Transmilenio y se introdujo el Pico y Placa para transporte público, acciones que permitieron seguir mejorando la movilidad de la ciudad. Uno de los grandes desafíos de este periodo se presentó en el campo de las finanzas, donde fue necesario obtener recursos para darle continuidad a las grandes inversiones realizadas. La Administración trabajó fuertemente en el crecimiento de los ingresos corrientes (vía reforma tributaria y programas antievasión) y en el recorte del gasto (vía reducción de la planta). Finalmente, aunque se mantuvo el discurso de transparencia en la relaciones con el Concejo no se observó una estrategia política centralizada. A esta fragmentación se sumó lo que parecería ser la adaptación de algunos concejales y funcionarios a las nuevas condiciones políticas, dando lugar a manejos no del todo transparentes.

En el quinto capítulo se explora cómo, a pesar de los avances de la administración Garzón en inclusión social, la ciudad experimentó un retroceso en varios frentes en los que se habían generado grandes logros. Se presentó una falta de liderazgo del alcalde en seguridad. Asimismo, el modo como se aplicó la filosofía de “concertación” de la Administración causó retrocesos en transparencia, espacio público y movilidad. Durante este periodo es interesante ver cómo importantes sectores de la sociedad se movilizaron para proteger los procesos de construcción y liderazgo colectivo que habían transformado la ciudad (especialmente en los frentes de seguridad y espacio público). Las relaciones con el Concejo y con los organismos de control de la ciudad se “flexibilizaron” del todo y después de tres periodos de mucha independencia el Concejo de la ciudad eligió como contralor a quien venía de ser tesorero de la campaña presidencial del alcalde Garzón.

Por último, en las conclusiones se presentan de manera condensada los factores que jugaron un papel importante en el desarrollo de Bogotá. También se hace una recapitulación de los principales logros en materia de seguridad y convivencia, y se señalan los retos que la ciudad tiene por delante en términos de prácticas políticas, espacio público y movilidad.

Capítulo 1

Los problemas del gobierno de Bogotá

El pesimismo sobre el futuro de la ciudad

La concepción que la sociedad tiene de sí misma determina su capacidad para actuar frente a sus problemas. El pesimismo colectivo inhibe la acción, mientras que la confianza en las propias fuerzas estimula las iniciativas tendientes a resolver situaciones adversas. Bogotá llegó, durante los años ochenta y comienzos de los noventa del siglo pasado, a los niveles más bajos de confianza en su posibilidad de superar sus crecientes niveles de deterioro e inseguridad. Como una profecía autocumplida, el pesimismo produjo el efecto de multiplicar por imitación, como una reacción en cadena, comportamientos antisociales, en una dinámica perversa en la cual cada persona encontraba ventajoso violar las normas para conseguir objetivos individuales, mientras la sociedad se hundía en una trampa de deshonestidad e insolidaridad.

<<El deterioro de Bogotá es progresivo y aparentemente inmodificable>>.¹ Esta afirmación en la década de los noventa muestra la percepción que existía sobre Bogotá en años pasados. Era común oír a sus habitantes describir a Bogotá como un lugar caótico e ingobernable, en el que se hacía cada vez más difícil vivir². En su investigación sobre la imagen de Bogotá durante los años noventa, Samuel Jaramillo encontró en la prensa una visión apocalíptica sobre los destinos de la ciudad:

En primer lugar, existe la percepción de que Bogotá pasa por *un periodo crítico*. El tono reiterado es no sólo negativo, sino incluso catastrófico. Los mismos títulos de los textos muestran este talante de manera elocuente: Bogotá desvertebrada; Bogotá, una capital abandonada, el Sahara bogotano.³

Algunas de las percepciones ciudadanas de esa época fueron la falta de sentido de pertenencia, el desarraigo de la mayoría de la población, y su corolario natural, la ausencia de civismo y solidaridad. La diferencia con las visiones anteriores de la ciudad consistía en que la crisis de Bogotá era ahora caracterizada como progresiva e insoluble.

¹ Saldarriaga, Alberto; Rivadeneira, Ricardo y Jaramillo, Samuel, *Bogotá a través de las imágenes y las palabras*, Bogotá, Tercer Mundo Editores y Observatorio de Cultura Urbana, 1998, p. 199.

² *Ibíd.*, p. 193.

³ *Ibíd.*

Al mismo tiempo, se consolidó la opinión de que en Bogotá la incivilidad se había convertido en un mal endémico: <<*Aquí prescribieron las normas sociales, el sentido cívico, el progreso humanizado. Impera en cambio la anarquía absoluta. Ni se manda ni se obedece*>>.⁴

Una de las principales preocupaciones de la ciudadanía y de los medios de comunicación durante el comienzo del siglo XX era el crecimiento desbordado de la ciudad. Entre 1918 y 1938 la población de Bogotá se duplicó, pasando de 144.000 a 330.300 habitantes; en 1950 el número de habitantes ya era casi el doble, llegando a 650.000, y en 1970 era cercano a los tres millones⁵. En este sentido, la ciudad seguía procesos de urbanización similares a los de Europa después de la Revolución industrial del siglo XVIII. Sin embargo, mientras que en el Viejo Continente la transición demográfica tomó siglos, aquí se concluyó este fenómeno en unas pocas décadas. En Bogotá, como en otras ciudades latinoamericanas, se dio un crecimiento urbano acelerado en un lapso muy corto:

Población de Bogotá de acuerdo a censos nacionales	
1912	121.300
1918	144.000
1938	330.300
1951	831.800
1964	1.878.000
1973	2.796.200
1985	3.992.200
1993	4.945.400
2005	6.778.700

Fuente: DANE, censos de población. <http://www.dane.gov.co/>

⁴ Ibid., p. 205.

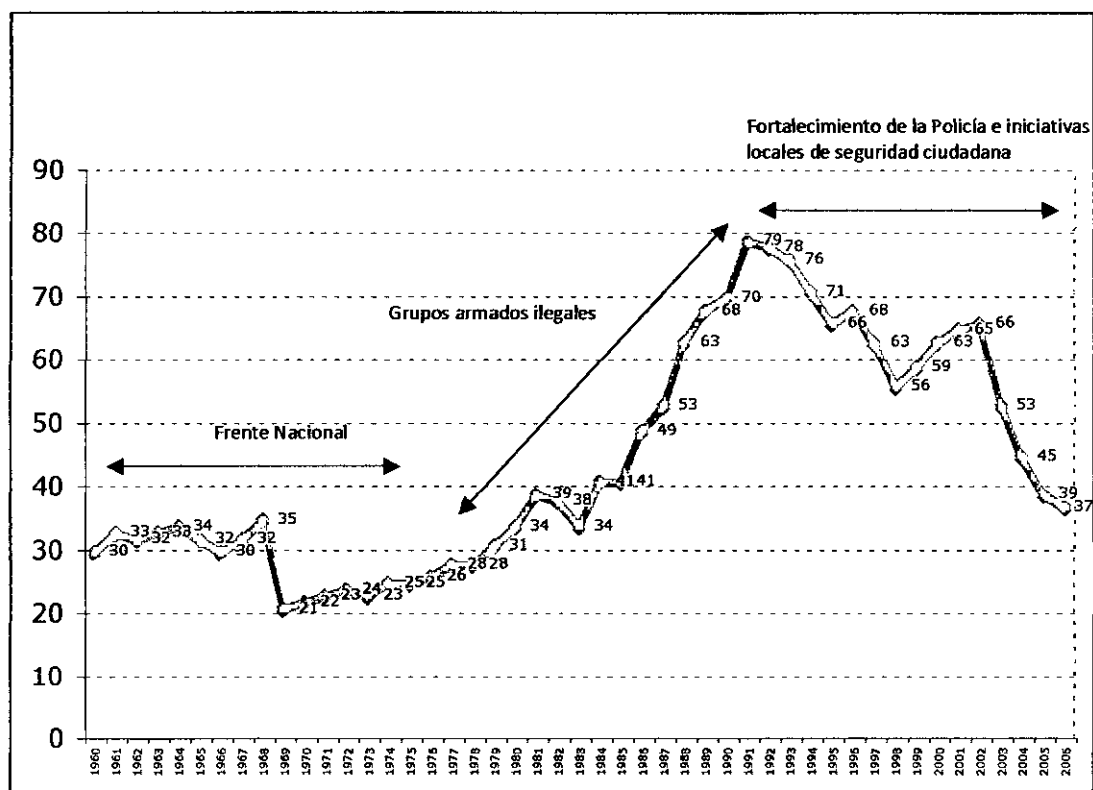
⁵ Martín, Gerard y Ceballos, Miguel, *Bogotá: anatomía de una transformación*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2004, p. 45.

la inmigración campesina desbordó la oferta urbana y forzó a la colonización desordenada de nuevos espacios de vivienda sin planificación, trazado de vías, áreas verdes ni redes de servicios. Dos tercios del área de la ciudad, al finalizar el siglo XX, había sido desarrollada sin respetar las normas de urbanización, con viviendas edificadas por autoconstrucción, en un proceso que forzó a las empresas de Acueducto y Energía a extender sus redes detrás del avance desordenado de la nueva población.

La violencia y la inseguridad

A partir del final de la década de los setenta Bogotá comenzó a sufrir un incremento sin precedentes en los índices de criminalidad y violencia. En 1977 se publicó en *El Tiempo* un estudio según el cual la violencia era la quinta causa de mortalidad en la ciudad. La tasa de homicidios en Colombia había sido relativamente baja durante la primera mitad del siglo XX, hasta que se desató la Violencia (1948-1958), periodo en el cual la tasa de homicidios fue más alta que la de otros países latinoamericanos (se estima que durante la Violencia fueron asesinadas en el país alrededor de 200.000 personas). Con la instauración del Frente Nacional (1958-1974) siguieron 16 años de relativa calma y se dio un descenso significativo en los índices de violencia y criminalidad del país. Durante la mayor parte del siglo XX Bogotá tuvo una tasa de homicidios inferior a la de Colombia: en 1960, y todavía con el ímpetu de violencia de los cuarenta y cincuenta, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en Colombia era cercana a 30, un índice mayor al de sus vecinos; en Bogotá la tasa para el mismo año era de 5 casos por cada 100.000 habitantes. Posteriormente, durante los sesenta y setenta, la tasa nacional descendió a 20, en parte como resultado del pacto político del Frente Nacional, y la tasa de Bogotá aumentó a 10, la cual todavía era, sin embargo, una tasa relativamente baja entre las ciudades latinoamericanas de su tamaño. Pero a partir de 1977 los índices de criminalidad y violencia comenzaron a incrementar significativamente, tanto en Bogotá como en el resto del país. Grupos armados ilegales, carteles de tráfico de drogas y organizaciones criminales comenzaron a apoderarse de municipios y ciudades colombianas.

Gráfico 1. Evolución de la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en Colombia (1960-2006)



Fuente: Dijin.⁶

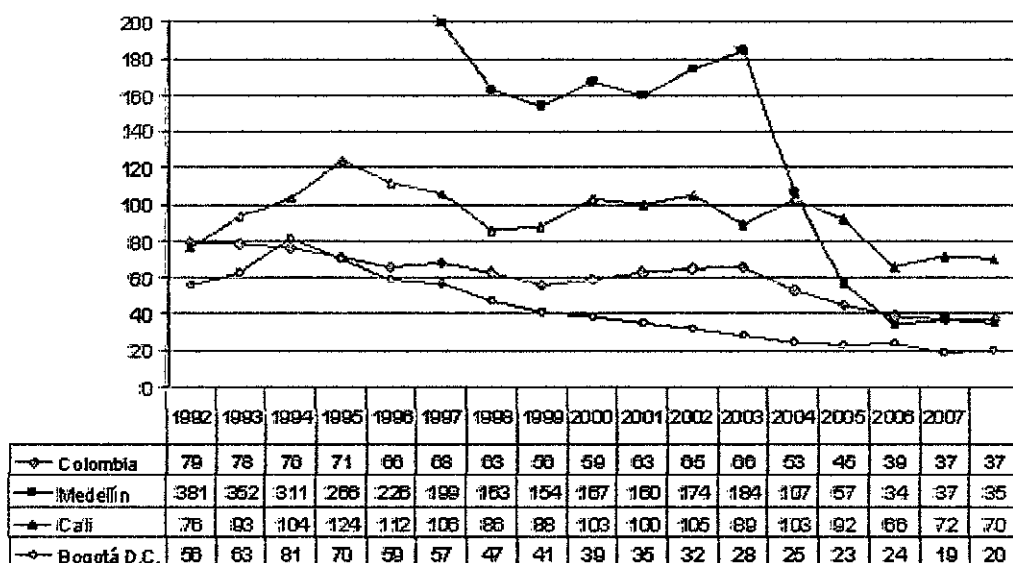
Entre finales de los años setenta y comienzos de los noventa la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en Colombia saltó de 26 casos a 80, convirtiendo al país en uno de los lugares más violentos del mundo⁷. Esta tasa era excepcionalmente alta, tanto en términos globales (el promedio mundial de homicidios para 1990 era de 10,7 casos) como en el contexto de América Latina (cuya tasa promedio para la misma época era de 22,9). Durante los ochenta y la mayor parte de los noventa, las principales ciudades del país sufrieron una escalada de criminalidad y violencia sin precedentes en la región. En 1991 Medellín llegó a la escandalosa cifra de 381 homicidios por cada 100.000 habitantes, convirtiéndose en la capital mundial del asesinato; Cali alcanzó una no menos preocupante tasa de 124 homicidios en 1994; y Bogotá llegó a su pico de violencia en

⁶ Gráfico tomado de Acero, Hugo, "Violencia homicida en Colombia, 1960-2006: liderazgo político y políticas públicas", en revista *Criminalidad*, No. 49, 2006. Las flechas y la leyenda aluden las variables que explican las tendencias durante determinados periodos.

⁷ Ayres, Robert, *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington D.C., 1998.

1993 con una tasa de 81 asesinatos por cada 100.000 habitantes. Por primera vez en la historia, en 1993 Bogotá tuvo una tasa de homicidios que superaba el promedio nacional (73)⁸. Esta situación exacerbó las viejas percepciones pesimistas de los años cuarenta y cincuenta, dando lugar a una valoración realmente fatalista sobre el futuro de la ciudad.

Gráfico 2. Tasa de homicidios de Colombia, Bogotá, Cali y Medellín



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y Dijin.

Dicho ascenso de las tasas de homicidio correspondió a varios procesos violentos que colapsaron la capacidad del Estado para controlar el territorio y garantizar la seguridad. El primero fue la expansión de las guerrillas, que habían surgido a mediados de los años sesenta en regiones marginales de colonización campesina y que a comienzos de los ochenta habían extendido la extorsión y el secuestro a las principales regiones de ganadería extensiva y a las capitales.⁹ Otro fue la vinculación del país al negocio del narcotráfico, que dinamizó la formación de mafias violentas que muy pronto entraron en conflicto con las guerrillas por el control de territorios y rutas de exportación de drogas y

⁸ Durante 1992 y 1993 los *capos* del narcotráfico aterrizaron a Bogotá con atentados a los centros comerciales, ataques a aviones en pleno vuelo y a instalaciones de edificios gubernamentales.

⁹ Las principales guerrillas han sido las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-, el Ejército de Liberación Nacional -ELN-, el Ejército Popular de Liberación -EPL-, el Movimiento 19 de Abril -M-19-, el Movimiento Quintín Lame, el Ejército Revolucionario del Pueblo -ERP- y la Corriente de Renovación Socialista (disidencia del ELN).

crearon el primer grupo paramilitar, llamado Muerte a Secuestradores —MAS—, que fue seguido por una expansión descontrolada de grupos regionales que cubrieron casi todas las regiones de influencia guerrillera, hasta cuando fueron desmovilizados entre 2005 y 2007 por el Gobierno.

De acuerdo con un informe investigativo de la revista *Semana* titulado “Terrorismo a la carta” y publicado en 1982, tras el surgimiento de MAS era cada vez más claro que el país había tomado un rumbo hacia el desbordamiento de la violencia y la criminalidad. De acuerdo con el informe de *Semana*, <<si los propósitos y los contenidos ideológicos de estos grupos difieren diametralmente, sus métodos empiezan a tener entre sí un lúgubre aire de familia>>.¹⁰ Guerrillas, paramilitares y narcotraficantes coincidían en emplear “la combinación de todas las formas de lucha” para alcanzar sus objetivos, cualesquiera que estos fueran. Objetivos que por lo demás eran cada vez más similares: beneficios económicos y control territorial.

Parte del fatalismo de final de siglo tenía que ver con concepciones sobre la violencia que habían hecho carrera en los medios y en la academia desde los setenta. En particular, la idea de que Colombia padecía de una “cultura de la violencia” se había vuelto parte del imaginario nacional. De acuerdo con esta interpretación, el país estaba padeciendo un síndrome de antivalores profunda y esencialmente arraigado en el conjunto de las prácticas sociales. Desde esta perspectiva, lo que ocurría en Bogotá era tan sólo un síntoma de un proceso histórico y cultural de largo alcance. Sobra decir que esta forma de comprender la realidad social del país meramente profundizaba el escepticismo sobre nuestros destinos y dejaba en entredicho la posibilidad de encontrar salidas a la crisis.

Durante buena parte del siglo XX el Gobierno Nacional, los gobiernos locales, los medios de comunicación y la ciudadanía asumieron que la única manera de enfrentar el problema de la violencia y la inseguridad era a través de un endurecimiento de la capacidad coercitiva del Estado. Se pensaba que unos castigos legales más fuertes y unos organismos de seguridad más robustos podrían acabar con el narcotráfico, los grupos subversivos y la delincuencia común. Conforme con esta visión, los problemas de violencia y criminalidad en Colombia eran dejados a cargo exclusivamente del Ejército y la Policía, los cuales operaban básicamente desde su experiencia en el conflicto armado y en el contexto de la defensa nacional. De tal modo, los conceptos de seguridad y

¹⁰ Revista *Semana*, “Terrorismo a la carta”, 7 de junio de 1982.

convivencia ciudadana eran realmente inexistentes como un asunto de gobierno en las ciudades y municipios colombianos antes de los noventa.

En el caso de Bogotá, un claro reflejo de esta concepción limitada de la seguridad se evidenciaba en que la prensa y la clase política únicamente consideraban el aumento del pie de fuerza de la Policía, e incluso la militarización de la ciudad, como la única solución a la crisis de seguridad de comienzo de los noventa. Sin embargo, además de que era incierto que únicamente a través de controles coercitivos fuera posible superar los fenómenos de ilegalidad, para ese momento la Policía atravesaba por una profunda crisis. En efecto, en la mayoría de los países latinoamericanos posdictatoriales durante la segunda mitad del siglo XX, la Policía era una institución de corte militar entrenada en la represión, que con frecuencia recurría al uso excesivo de la fuerza y en la que prevalecían prácticas corruptas e ilegales.

La situación de la Policía en la Bogotá de los ochenta y comienzos de los noventa no era muy distinta. En particular después del Frente Nacional, cuando se desató la mayor crisis de seguridad en Colombia entre 1977 y 1991, la Policía comenzó a funcionar más como una institución militar que como una civil¹¹ con el fin de suplir las deficiencias de la Fuerza Pública y evitar la pérdida total de control por parte del Estado. Pero la decadencia de la Policía Nacional llegó a su punto extremo con el auge del narcotráfico y del paramilitarismo en los ochenta y noventa; la corrupción, la violación a los derechos humanos y civiles y la proliferación de grupos de “limpieza social” o de “ajusticiamiento extrajudicial” se volvieron prácticas comunes dentro de la institución. De esta manera, la imagen de la Policía Nacional estaba realmente deteriorada a comienzos de los noventa; para la ciudadanía era evidente que la Policía no había logrado controlar el estallido de violencia y criminalidad urbana y que, por el contrario, lo que hacía era incluso contribuir a la inseguridad y el temor. En uno de sus momentos más difíciles, tan sólo 20% de los ciudadanos confiaban en la institución según una encuesta del Centro Nacional de Consultoría llevada a cabo en 1993¹².

¹¹ Martín y Ceballos, 2004, p. 341.

¹² Llorente, María Victoria, 2001. “Programa de Policía Comunitaria desarrollado en la ciudad de Bogotá: contexto y balance de esta iniciativa”, en *Paz pública*, CEDE, Universidad de los Andes, Documento de Trabajo No. 21.

El clientelismo

Desde una perspectiva macro, James Robinson¹³ arguye que el clientelismo ha tenido unos efectos devastadores para el desarrollo económico de Colombia. El clientelismo fue el instrumento de los partidos tradicionales y de las élites para mantenerse en el poder, lo que hizo que Colombia tuviera, de acuerdo con John Carey y Mathew Shugart, las instituciones más clientelistas de toda Latinoamérica¹⁴. Así, el clientelismo es para Robinson la variable que explica la paradoja del desarrollo colombiano: a pesar de que Colombia exhibió a través de su historia baja volatilidad y una política macroeconómica excelente, la trayectoria de su desarrollo económico es tan limitada como la de otros países de Latinoamérica, donde el populismo limitó el crecimiento y generó profundas crisis. ¿Por qué? Al igual que el populismo, el clientelismo constituye un método de redistribución ineficiente desde el punto de vista de la sociedad. Bajo un esquema clientelista, un político obtiene votos al orientar la acción del Estado de tal manera que ofrezca beneficios particulares o bienes privados (por ejemplo, empleos en la burocracia, cupos escolares, contratos) a grupos de partidarios (esto es, a clientelas) en lugar de orientarla hacia la oferta de bienes públicos que benefician a toda la población. Por lo general, esta distribución particularista no es óptima desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto y en muchos casos es abiertamente ineficiente.

De otro lado, la separación de poderes permite el control social y político del poder estatal y prevé mecanismos e instancias para la regulación de su ejercicio: la idea básica es que cada uno de los poderes limita el ejercicio de los demás. La democracia se cuida de los abusos de poder haciendo que algunas decisiones correspondan solamente al alcalde y que el Concejo sea la máxima autoridad en otra serie de temas, como el tributario. Al funcionar a través de la obtención de favores o ventajas particulares, el Concejo renuncia a sus atribuciones en materia de control político y social sobre la gestión municipal o distrital.

La división de poderes también es fundamental para asegurar la representación de los intereses de la ciudadanía y para garantizar sus derechos fundamentales. En un sistema donde cobran fuerza los mecanismos clientelistas, los derechos ciudadanos pueden terminar dependiendo del intercambio particular entre el elector y el representante. Así, la necesidad de acceder a los servicios de salud o educación, especialmente cuando no hay

¹³ Robinson, James A. "A normal Latin American Country? A Perspective on Colombian Development", 2005, manuscrito sin publicar (<http://www.people.fas.harvard.edu/~jrobin/index.htm>).

¹⁴ Carey, John M. y Shugart, Mathew S, "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank-Ordering of Electoral Formulas", en *Electoral Studies*, 14, 1995, pp. 417-439.

coberturas completas, puede llevar al ciudadano a entregar su voto a cambio del favor que le tramita el representante a través de negociaciones con el Ejecutivo. Lo que ocurre en este contexto es que se utilizan recursos públicos (i.e. servicios o empleos públicos), particularizando su distribución para beneficio individual (básicamente para la reproducción política).

En Colombia al Poder Ejecutivo no se le ha exigido que influya en las decisiones de la rama judicial, pero a veces sí se le pide que “maneje” la rama legislativa. Esto pone de manifiesto una falta de entendimiento acerca del sentido de la autonomía de las ramas del Estado y, más aún, evidencia el arraigo de ciertas costumbres políticas clientelistas tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo. Hay relaciones clientelistas entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo cuando se consigue la adhesión y el trámite de proyectos del Ejecutivo por parte de algunos miembros del Legislativo a cambio de compensaciones, típicamente de favores tales como emplear a algún recomendado u otorgar contratos a ciertas firmas. Dichos puestos y contratos son beneficios para las clientelas del concejal/diputado/congresista, que garantizan su reproducción política. En términos económicos, se trata de “transferir rentas a los votantes” para garantizar su apoyo.

En resumen, en un contexto de clientelismo se frena el desarrollo y la separación de poderes se desvanece y con ella desaparecen principios democráticos fundamentales como el control político y la igualdad de derechos. Cuando las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se desenvuelven a partir de la negociación directa o privada, la acción del Estado es ineficiente y se dejan de lado los objetivos fundamentales de la discusión pública: se omite el debate ideológico, se esquiva el largo proceso de evaluación de proyectos y de formación de consensos.

Todos los rasgos anteriores contribuyeron a acentuar el pesimismo sobre la eficiencia en el gobierno de Bogotá, pues el acceso a los altos cargos se vio como el botín del vencedor y los contratos como la moneda de pago por apoyos electorales para reproducir las maquinarias políticas y enriquecer a sus beneficiarios. De tal modo, aunque ya había existido una tradición de denuncias sobre prácticas políticas perversas en la ciudad –el llamado manzanillismo en épocas anteriores– para finales del siglo XX la politiquería era vista como un fenómeno ampliamente difundido y como una de las principales causas del estancamiento de la ciudad: *<<la corrupción ha llegado a niveles insospechados, hasta*

el punto que los fortines políticos en las secretarías se han convertido en botines saqueados permanentemente>>.¹⁵

El deterioro del espacio público

“El colapso de Bogotá” de comienzos de los noventa estaba materializado de la manera más clara y palpable en la destrucción del espacio público de la ciudad. La proliferación de conjuntos cerrados, rejas y muros, vigilantes y sistemas de seguridad, junto con la explotación económica, la invasión y el abandono del espacio público, eran ilustrativas de la naturaleza contradictoria de los procesos de democratización de la ciudad y del país. En la Bogotá de comienzos de los noventa los ideales democráticos de pluralismo, igualdad y libertad –supuestamente encarnados en las tradicionales plazas de las ciudades europeas– desaparecían rápidamente en un entorno fragmentado y hostil.

En su estudio sobre Sao Paulo¹⁶, la antropóloga brasileira Teresa Caldeira describe el surgimiento de una “ciudad de muros” estructurada a partir del temor, la segregación y la inequidad. En una ciudad de este tipo se consolidan espacios privados “seguros”, al tiempo que lo que era el espacio público se convierte en un espacio residual de incivilidad y agresión¹⁷. A mediados de los noventa, el arquitecto Rogelio Salmona hacía un diagnóstico muy similar con respecto a las ciudades colombianas:

La ciudad en Colombia ha sido maltratada. Sus habitantes expulsados y abandonado su espacio público, la esencia de la ciudad se ha vuelto residual. Hemos construido la ciudad no como en antaño, a partir de las necesidades colectivas o simbólicas, sino a partir de la imposición de la rentabilidad, de la valorización y del lucro. Es una anticiudad que se ha desarrollado olvidando que la espacialidad de la ciudad es la ciudad misma. Por el contrario, el espacio se convirtió en un vacío, en un antilugar.¹⁸

¹⁵ Saldarriaga, Rivadeneira y Jaramillo, 1998, p. 205.

¹⁶ Caldeira, Teresa P.R., *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press, 2000.

¹⁷ Caldeira, capítulos 1 y 8, 2000.

¹⁸ Citado en la revista *Semana*, “La Gran Vía”, 29 de julio de 1996, No. 739.

El que Bogotá se estuviera convirtiendo en una “ciudad de muros” ya era evidente en 1990, cuando la revista *Semana* publicó un artículo con el título de “Atrapados”. En ese informe se ponía de manifiesto que <<los conjuntos cerrados, los espacios de uso restringido, las rejas, las barreras físicas, las casetas de vigilancia, las medidas de seguridad, hacen parte ahora del lenguaje del urbanista y del arquitecto colombiano>>.¹⁹ Se trataba de una crítica a las nuevas tendencias de seguridad según las cuales <<todo debe estar cerrado, vigilado, controlado>>.²⁰ Más aún, el artículo apuntaba hacia las contradicciones de fondo mencionadas arriba al advertir que con estos fenómenos urbanos se estaba aceptando como normal una “democracia acorralada” en donde reinan “vigilantes, escoltas, policías y soldados, porteros, celadores, sicarios y terroristas” mientras que el ciudadano pasa a segundo plano y se convierte en “espectador”, en el mejor de los casos, o simplemente en “rehén”²¹. Los actores que más contribuían a encerrar a la ciudad detrás de muros eran los grandes urbanizadores, que cerraban áreas de cesión al Distrito y vendían sus conjuntos sin explicarles a sus compradores que esas áreas eran de uso público.²²

Pero además del impacto que esta segregación urbana podía tener sobre el ejercicio de los derechos ciudadanos, es preciso tener en cuenta que la propagación de mecanismos de seguridad privada y el abandono del espacio público que le acompaña sólo contribuyen a hacer de la ciudad un lugar más peligroso. En el caso de Bogotá, el panorama era desolador: mientras parques y calles eran ocupados por habitantes temerosos, los andenes y plazas eran utilizados como estacionamiento de automóviles y como mercados informales. El resultado era el deterioro de la seguridad y del espacio público a favor de la tranquilidad, conveniencia o beneficio económico de unos pocos. La situación de espacio público de Bogotá era así un caso crítico de contradicciones entre el interés general y una serie de intereses particulares. Y el desafío, consecuentemente, tenía que ver tanto con la transformación de los entornos físicos de la ciudad como con la ruptura de patrones de comportamiento incíviles, agresivos e individualistas.

¹⁹ Revista *Semana*, “Atrapados”, 1 de enero de 1990, No. 396.

²⁰ *Ibid.*

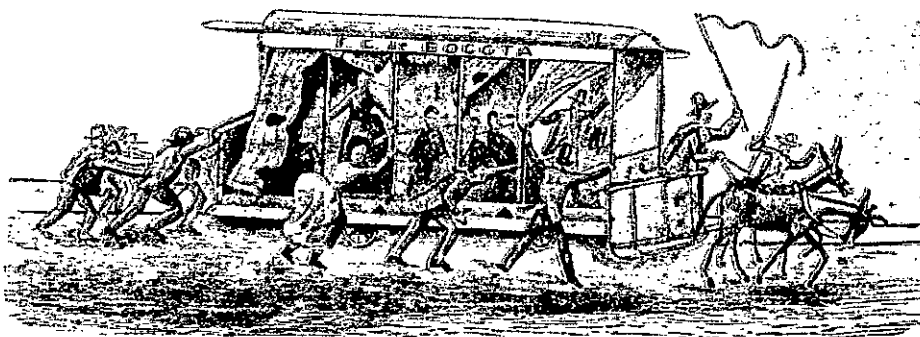
²¹ *Ibid.*

²² La administración Peñalosa emprendería una gran batalla contra esta práctica a finales de los años noventa.

Los eternos problemas del transporte y la movilidad

Percepciones tempranas sobre la movilidad en Bogotá

La movilidad urbana (definida como el tiempo y el costo que les toma a los habitantes movilizarse dentro de la ciudad) ha sido uno de los problemas más viejos y duraderos en la historia de Bogotá. En 1890, por ejemplo, circulaban fuertes críticas sobre el tranvía de Bogotá por el “mal servicio, el pésimo estado de los vehículos, las penurias de los pasajeros y los continuos descarrilamientos”²³. Tal era el sentido de la caricatura que hiciera Alfredo Greñas ese año en la publicación *El Zancudo*.



El tranvía de Bogotá a Chapinero²⁴

Alfredo Greñas, seudónimos caricaturista Raff, grabador Riff (1857-1949)

El Zancudo, marzo 22 de 1890

Con el paso del tiempo, la situación de transporte de Bogotá se volvió más compleja. Como se discutió antes, el crecimiento acelerado de la ciudad trajo consigo profundas deficiencias en materia de planeación, infraestructura y gobernabilidad urbanas. Por lo menos a partir de los cincuenta, cuando ocurrió el verdadero salto demográfico en Bogotá y se desataron procesos de urbanización desordenados y no planificados, surgieron los principales problemas de movilidad y transporte que han acompañado a la ciudad durante los últimos cincuenta años. Tomando otra vez a las caricaturas como un referente de las

²³ Banco de la República, 1988.

²⁴ *Ibíd.*, p. 10.

percepciones ciudadanas de la época, un tema recurrente durante la década de los cincuenta fue el de las relaciones entre los peatones y conductores. En 1950 *El Tiempo* publicó esta ilustración de Peter Aldor en donde se denunciaba la asimétrica relación entre automovilistas y peatones.²⁵



Un punto de vista. Cómo ve el peatón al chofer. El otro punto de vista: cómo ve el chofer al peatón

Peter Aldor (Budapest, 1904-1976)

El Tiempo, agosto 23 y 24 de 1950

Durante el mismo periodo se encuentran los primeros señalamientos sobre la insuficiencia y el deterioro de las vías de la ciudad. Los “huecos” se convierten así en una de las preocupaciones más constantes y viejas de la ciudad, al punto que ya finalizando la primera década del siglo XXI sigue siendo un problema irresuelto. En 1950, un editorial de *El Tiempo* afirmaba: <<las calles bogotanas han tomado un giro macabro producto del deterioro de las vías públicas>>.²⁶

Y, finalmente, desde los años cuarenta existía descontento ciudadano por el servicio público de transporte. En ese momento el municipio de Bogotá contaba con un sistema de

²⁵ *El Tiempo*, Bogotá, agosto 23 y 24 de 1950.

²⁶ Banco de la República, 1988, p. 210.

tranvías que desapareció definitivamente en 1951 para ser reemplazado por los buses privados, que han llegado a ser el principal problema de transporte urbano en la ciudad. Se ha dicho que el tranvía desapareció tras la destrucción de vagones durante “el Bogotazo”, pero al parecer estas eran tan sólo excusas y el final del tranvía llegó para favorecer los intereses de los cada vez más poderosos transportadores particulares, quienes querían acabar con la competencia (se dice incluso que transportadores privados estuvieron detrás de la vandalización de los vagones del tranvía en 1948)²⁷. En cualquier caso, en sus últimos años y como resultado de la demanda creciente, el tranvía no tenía muy buena imagen en la opinión pública.

Esta mirada a las percepciones tempranas sobre la situación de transporte y movilidad urbana en Bogotá es importante porque pone de manifiesto que en 1950 los problemas de la ciudad en esta materia eran, aunque en otra escala, básicamente los mismos que los de finales del siglo XX. La ausencia de un sistema público de transporte, el mal estado de las vías, la debilidad institucional, el desorden urbano y la irresponsabilidad ciudadana tienen una larga historia en la vida de la ciudad. Estos problemas han ocupado un espacio preponderante en el debate público y en los medios de comunicación durante los últimos cincuenta años.

A comienzos de los noventa la manifestación más cotidiana y visible del pesimismo y abandono en que vivía Bogotá era justamente el irrespeto por las normas, la agresividad y el desorden que se habían tomado las calles de la ciudad. El impacto más dramático de esta situación de incivilidad era la gran pérdida de vidas humanas en accidentes de tránsito. En un momento en el que el país se encontraba sumergido en una crisis de violencia y criminalidad sin precedentes, la revista *Semana* publicó un informe que revelaba una problemática desconcertante y paradójica: en Colombia los accidentes de tránsito estaban matando a más gente que la guerrilla y el narcotráfico.²⁸ Entre noviembre de 1992 y la fecha del informe de *Semana* (agosto de 1993), habían muerto 6.000 personas en accidentes de tránsito y 31.183 habían resultado lesionadas en las calles y carreteras de Colombia.²⁹ Se trataba de un incremento agudo desde los ochenta (de 76.000 accidentes anuales registrados para toda Colombia en 1984 se pasó a 130.000 en 1992) que convertía a los accidentes de tránsito en la tercera causa de muerte de los colombianos, superando las enfermedades cardiovasculares, el cáncer y la violencia.³⁰ Y tal como lo enfatizaba *Semana*, la mayoría de los accidentes estaban ocurriendo en los

²⁷ Sierra, Martha Jeunet, “Del Tranvía a Transmilenio”, en la *BLAA*, No. 49, diciembre de 2001.

²⁸ Revista *Semana*, “Morir sobre ruedas”, 16 de agosto de 1993, No. 585.

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ *Ibíd.*

centros urbanos y principalmente en Bogotá como resultado del incumplimiento de normas, la irresponsabilidad de conductores y peatones, y la agresividad al volante. En las palabras de la entonces directora del ya desaparecido Instituto de Tránsito y Transporte (Intra), <<las carreteras colombianas se han convertido en el escenario de una guerra entre los conductores y las señales de tránsito y el respeto por la vida>>.³¹ En este sentido, el crecimiento urbano acelerado en medio de un contexto con debilidad institucional, ausencia de planeación, falta de infraestructura e informalidad e ilegalidad en la oferta de transporte público tenían como su más preocupante consecuencia la muerte de miles de ciudadanos cada año.

Informalidad, fragmentación y sobreoferta de transporte público

Después de la desaparición del tranvía de Bogotá a comienzo de los cincuenta, la oferta de transporte colectivo quedó prácticamente en manos de los propietarios privados de buses. En los siguientes treinta años hubo varios intentos por parte del Distrito por continuar ofreciendo un servicio de transporte público. En los cincuenta la Empresa de Transportes del Distrito puso en funcionamiento algunos *trolleys* y buses; no obstante, se trataba de una oferta mínima en comparación con el creciente número de vehículos privados de transporte colectivo. Más adelante se constituyó la Empresa Distrital de Transportes Urbanos, que introdujo los trolebuses y autobuses diesel; a comienzos de los años ochenta el Distrito tenía una cobertura del 20% del servicio de transporte, mientras que las empresas particulares alcanzaban el 80%. Problemas administrativos y deficiencias en el servicio de los buses distritales hicieron que la Empresa Distrital de Transportes Urbanos desapareciera a finales de los ochenta y que las cooperativas y empresas particulares terminaran por tomar control total de la oferta de transporte público desde comienzos de los noventa.

El que el transporte público haya sido un negocio privado –con problemas de regulación por parte del Distrito y una administración “semiformal” dentro de las propias empresas de transporte– ha perjudicado por años a los bogotanos. El crecimiento de las necesidades y demandas ciudadanas desde finales de los setenta y comienzos de los ochenta agravó los principales problemas relacionados con el transporte público: congestión, polución, inseguridad vial y un pésimo servicio.

³¹ *Ibíd.*

La organización del transporte urbano en Bogotá ha dependido básicamente de los grandes propietarios de vehículos y sus grupos de presión política: <<estos escogen las compañías, las rutas, los horarios y los conductores...>>.³² Las compañías y empresas encargadas de prestar el servicio son en la práctica simples entidades o asociaciones de afiliación para los transportadores.³³ Ellas no son propietarias de los vehículos sino de las rutas autorizadas por el Distrito; sus utilidades no provienen entonces de la explotación directa de los vehículos sino de la venta o alquiler de cupos en la compañía. Los propietarios de buses, por su parte, sólo pueden operar sus vehículos si están afiliados a alguna compañía o empresa autorizada y por lo tanto se ven obligados a pagar derechos de afiliación y cuotas mensuales para pertenecer a ella. Dentro de este esquema la Secretaría de Tránsito y Transporte (STT) era la autoridad distrital encargada del control y organización del transporte urbano, y en cuanto tal era el ente regulador de las empresas de transporte. Sus principales funciones eran las de expedir licencias, asignar rutas, horarios y frecuencias, y determinar la capacidad transportadora de las mismas.³⁴ No obstante, la STT careció de la capacidad administrativa y organizacional para cumplir con estas responsabilidades y regular la oferta y calidad del servicio de transporte de la ciudad.³⁵ Según la ley, por ejemplo, las compañías de transporte autorizadas por la Secretaría deben ser propietarias de un mínimo del 10% de los vehículos afiliados. Pero en la realidad, en 1996 el 96% de ellas eran dueñas de menos del 10% de sus vehículos.³⁶

De este modo, las compañías desempeñan el papel de intermediario entre los propietarios (y conductores en algunos casos) y el Distrito. Dado que sus utilidades provienen de la venta o alquiler de cupos de afiliación, existe un incentivo para incrementar el número de rutas disponibles para ser alquiladas y utilizadas por los propietarios de buses. Esto da lugar a la *sobreoferta* en el servicio de transporte. Como el Distrito, en cabeza de la STT, nunca ha tenido la capacidad para establecer las rutas que la ciudad requiere, son las compañías las que realizan estudios de demanda de transporte y presentan propuestas para nuevas rutas. El Distrito debe, supuestamente, abrir un concurso para que participen todas las compañías interesadas, pero casi siempre es la empresa proponente a la que se le asigna la ruta³⁷. Por supuesto que nada de esto está contemplado en la ley, pero la

³² Montezuma, Ricardo, "El transporte urbano de pasajeros en Santafé de Bogotá, una compleja estructura donde la responsabilidad final es asumida por los propietarios y conductores", en *El transporte urbano: un desafío para el próximo milenio*, Ricardo Montezuma (Editor), Bogotá, Centro Editorial Javeriano CEJA, 1996, p. 145.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.* Estas funciones las desempeña actualmente la Secretaría de Movilidad, aunque al parecer con problemas similares a los que presentaba la STT.

³⁵ Ardila, Arturo, *Transit Planning in Curitiba and Bogotá*, tesis de doctorado, Massachusetts Institute of Technology, 2003.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

debilidad institucional, la ausencia de voluntad política y la corrupción han facilitado este manejo del transporte público en donde se favorecen los intereses de unos pocos y se perjudica a la mayoría.

Adicionalmente, tanto las compañías de transportes como los propietarios de los vehículos están organizados en asociaciones para influir en la formulación de las políticas nacionales y locales de transporte. Esto aumenta aún más su poder sobre lo que debería ser un bien público en función de la calidad de vida y productividad de la ciudad. A través de presión política los transportadores han logrado negociar una estructura de la tarifa que se ajusta según el número promedio de pasajeros, lo cual significó un alza en términos reales³⁸ en las tarifas de 23% entre 1990 y 1997 para compensar la pérdida de pasajeros por el aumento de la oferta. Asimismo, los grupos de presión de los transportadores consiguieron la aprobación de una legislación que permitió extender la vida útil de los vehículos a treinta años, cuando los estándares internacionales están alrededor de quince años. De tal modo, el interés económico desregulado ha llevado a los transportadores a ignorar la depreciación de sus vehículos y “canibalizar” el sistema para obtener ganancias irreales, es decir, superiores a lo que se obtendría en un mercado competitivo normal³⁹. El resultado de todo lo anterior es un sistema informal que tiene sus propias reglas y dinámicas, que se ha adaptado muy ineficientemente al crecimiento de la ciudad y que ha resultado muy resistente al cambio⁴⁰. Y lo que es peor, son los usuarios, como lo ha explicado Arturo Ardila, quienes terminan pagando las ineficiencias del sistema y los propietarios de bus los que subsidian los costos restantes de la sobreoferta⁴¹.

Nuevos marcos institucionales para la innovación y el cambio local

Antes de entrar en los aspectos que configuraron la transformación de Bogotá es necesario tener en cuenta varios factores cruciales que abrieron un espacio para la innovación local. En primer lugar, la aprobación de un acto legislativo en 1986 instauró la elección popular de alcaldes en los municipios colombianos. Anteriormente los alcaldes llegaban al cargo por nombramiento presidencial dentro de un esquema estatal explícitamente centralista y bajo el casi total dominio bipartidista. Los alcaldes eran relativamente inmunes al control social y político y sus actuaciones respondían a

³⁸ El alza en pesos corrientes fue del 400%.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ Montezuma, 1996.

⁴¹ Ardila, 2003.

Como miembro de la Comisión fue el ponente de las propuestas relacionadas con Bogotá desde una perspectiva de descentralización política y fiscal. Este trabajo se traduciría en varios artículos de la nueva Constitución. Bogotá pasó de ser Distrito Especial a Distrito Capital y se estableció que el Congreso debía expedir una Ley para Bogotá. Se incluyó también un artículo transitorio que establecía que si el Congreso no expedía dicha ley para Bogotá en los siguientes dos años, el Gobierno Nacional podría expedirla por decreto.

Jaime Castro fue elegido Alcalde Mayor de Bogotá para el periodo 1992-1994 con el compromiso explícito de no subir los tributos. En el momento de su posesión ya se habían presentado dos proyectos de ley para Bogotá —o Estatuto Orgánico— en el Congreso: uno por el gobierno Gaviria con la firma del ministro Humberto de la Calle y otro por el senador Juan Martín Caicedo, anterior alcalde de Bogotá (1990-1992). Además, varios representantes a la Cámara que habían sido concejales de Bogotá (Marco Tulio Gutiérrez, Telésforo Pedraza, Marta Luna) apadrinaban el proyecto, al cual le hicieron múltiples modificaciones. De acuerdo con Castro, estos representantes plantearon dichas modificaciones desde la perspectiva de un concejal, pues en ellas se incluían reformas administrativas (fusión, creación y eliminación de secretarías distritales) y otros asuntos que realmente eran competencia del Concejo de Bogotá⁴⁴. Por último, este proyecto de Estatuto Orgánico no incluía un capítulo sobre asuntos fiscales.

La idea de Castro era ganar tiempo para que se venciera el término establecido por la Constitución y así poder desarrollar el estatuto más libremente en coordinación con el Gobierno Nacional. Así, dada la fuerza del grupo de representantes mencionado, su estrategia fue dejar que se aprobara el proyecto en la Cámara para luego tratar de atajarlo en el Senado. Allí fueron una vez más los senadores que habían pasado por el Concejo Distrital y que tenían intereses directos en Bogotá (Ricaurte Losada, Rafael Amador, Julio César Turbay Jr.) quienes se interesaron en el desarrollo y ponencia del proyecto que, a pesar de algunos cambios introducidos por este grupo de senadores, seguía siendo insatisfactorio. Castro consiguió que senadores de otras regiones y ciudades de Colombia (por ejemplo, Luis Guillermo Giraldo, Alberto Montoya) se interesaran en él debido a su posible utilidad en otros escenarios urbanos del país. Al lograr que más senadores se interesaran, se multiplicaron las discusiones y se prolongó el debate o, en palabras de Castro, se logró “acelerar la demora”⁴⁵. Entonces ocurrió algo que signó el destino del proyecto en el Congreso. La Corte Suprema dictó medida de aseguramiento —por el manejo de unos auxilios parlamentarios en el Caquetá— contra el senador Ricaurte

⁴⁴ Entrevista con Jaime Castro, 26 de enero de 2007.

⁴⁵ Ibid.

Losada, coordinador de ponentes del proyecto. Los demás ponentes no lograron ponerse de acuerdo, lo que terminó por dilatar el proceso y el plazo de dos años finalmente expiró.

Una vez que el proyecto estuvo en manos del Gobierno Nacional, tomó mayor relevancia la mesa de trabajo conformada por la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y la Alcaldía Mayor, que venía trabajando en el tema del estatuto desde la administración de Juan Martín Caicedo Ferrer. Gracias a su experiencia en el gobierno local de Pereira, el presidente Gaviria entendía la perspectiva del municipio y poseía un conocimiento profundo de las necesidades administrativas y fiscales de una ciudad. Por su lado, el DNP había trabajado en una reforma al marco regulatorio de los servicios públicos domiciliarios (que se convertiría en la Ley 142 de 1994). Estas experiencias y la preocupación del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación por el déficit fiscal de Bogotá fueron definitivas en muchas de las reformas que introdujo el estatuto.

El Gobierno Nacional vio al estatuto desde el principio como la oportunidad para solucionar los problemas financieros de la capital, que ya empezaban a verse como una amenaza para la nación. Sin embargo, durante su campaña Castro se había comprometido a no incrementar los impuestos, lo cual generó fuertes choques entre la nación y el Distrito. Castro prefería una participación en los impuestos nacionales recogidos en la ciudad, especialmente el impuesto a la cerveza. Aunque había acuerdos sobre muchas de las reformas políticas y administrativas propuestas, las posturas encontradas en el tema tributario hicieron que el Gobierno Nacional viera en Castro una fuerza contraria al cambio. En palabras de Miguel Silva, secretario general de la Presidencia durante Gaviria, *<<Castro no fue el creador sino el más importante opositor contra el Estatuto Orgánico de Bogotá: el Gobierno Nacional de entonces tuvo que forzar la mano del alcalde para sacarlo adelante>>*.⁴⁶

Las negociaciones llegaron a puntos de alta tensión entre las partes: en julio de 1993 Armando Montenegro, director del DNP, fue retirado de la mesa de trabajo durante unas semanas por el presidente para aliviar la presión y facilitar el proceso. Como en últimas el estatuto debía ser sancionado por el presidente y sus ministros, estos tenían un gran poder de negociación para hacer valer su posición en el tema tributario. Después de arduas discusiones, se logró un acuerdo donde se introdujeron importantes reformas políticas y

⁴⁶ Silva, Miguel, "El alcalde Juan Lozano", en *El Espectador*, 31 de octubre de 2003.

administrativas, y una reforma tributaria de amplio alcance. El estatuto estableció el sistema de autoavalúo para el impuesto predial, el cobro de la sobretasa a la gasolina y el de valorización, autorizó el cobro de los peajes en las entradas de la ciudad (que a la fecha no se ha concretado), fusionó el impuesto de industria y comercio con el de avisos y tableros, modificando su periodo de cobro de anual a bimestral, y fusionó también el impuesto de delineación urbana con el de ocupación de vías.

Curiosamente, la reforma tributaria que salvó financieramente a Bogotá no resultó de un debate público (los medios no se enteraron) y no tuvo injerencia de los concejales. Además, no deja de resultar irónico que Jaime Castro, que con el tiempo sería visto como el salvador de las finanzas de Bogotá, se opuso en su momento a los aspectos tributarios del proyecto. La verdad es que la reforma tributaria contenida en el estatuto —reforma que, como se verá más adelante, es la base fundamental para el fortalecimiento de las finanzas de la ciudad— fue prácticamente impuesta por el Gobierno Nacional debido a su preocupación por el impacto que un colapso financiero del Distrito podría tener en las finanzas de la nación.

Adicionalmente, el Estatuto Orgánico también contiene elementos importantes en términos de la separación de poderes en el Distrito, pues define claramente las competencias y límites de las ramas ejecutiva y legislativa. De acuerdo al artículo 8 del estatuto, las principales funciones del Concejo son, por una parte, de carácter normativo y, por otra, de vigilancia y control a la gestión de las autoridades distritales. La Alcaldía, por su parte, establece la agenda política del Distrito en su plan de desarrollo y con ello los principales compromisos del Gobierno con la ciudad. En otras palabras, la Administración debe orientar el desarrollo de la ciudad mientras que el Concejo establece los límites generales de la gestión y se asegura que esta se mantenga dentro de ellos.

De otro lado, el estatuto transforma las empresas de servicios públicos de Bogotá en empresas industriales y comerciales del orden distrital. Esta transformación le brinda a las empresas mecanismos más adecuados para desarrollar su función. Más aún, el estatuto transforma administrativamente a estas empresas al prohibir la participación directa o indirecta de concejales en las juntas directivas. De esta manera, reglamenta el artículo 292 de la Constitución del 91, que prohíbe la participación de diputados y concejales y sus parientes en las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio. Además de la prohibición a concejales, el estatuto elimina la participación de las juntas directivas en la adjudicación de contratos, actividad que ahora corresponde exclusivamente a los gerentes. Con estas medidas, <<la reforma

es coherente con la eliminación de las funciones del Concejo como coadministrador dentro del Distrito>>”⁴⁷

Aunque este nuevo marco legal establecido en la Constitución y el Estatuto Orgánico le daba mucho más espacio a las administraciones distritales para gobernar la ciudad sin tener que recurrir a prácticas clientelistas, por sí mismo no logró evitar que algunas administraciones emplearan acuerdos clientelistas para que sus proyectos fueran aprobados en el Concejo.

El fortalecimiento institucional en materia de seguridad y convivencia ciudadana que ocurrió en Bogotá a partir de 1993 también tiene importantes antecedentes jurídicos tanto en el ámbito nacional como en el local. Como se mencionó más arriba, tras años de centralismo estatal la Constitución Política de 1991 proporcionó un marco jurídico para profundizar los procesos de descentralización. Así como esta sentó las bases legales para la descentralización política, administrativa y fiscal, también introdujo un giro fundamental en el manejo local de la seguridad:

Los alcaldes deben conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciban del presidente de la república y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (de Policía).⁴⁸

A partir de ese momento los alcaldes fueron facultados legalmente para asumir el control de la seguridad local. La Ley 62 de 1993, que expide las normas de la Policía Nacional, desarrolló lo establecido en la Constitución, especificando las funciones de las administraciones locales con respecto a la seguridad. En particular, se nombró al alcalde como primera autoridad de policía en el municipio con la responsabilidad fundamental de diseñar e implementar estrategias integrales de seguridad en conjunto con la Policía Nacional.⁴⁹ Posteriormente, la Ley 136 de 1994 aclaró que el alcalde debe conservar el

⁴⁷ Cárdenas, Mauricio y Juanita Olaya, “Empresas de servicios públicos: una administración ágil y eficiente”, en *Reflexiones acerca del Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá*, Bogotá, Cámara de Comercio, 1994, p. 64.

⁴⁸ Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 315.

⁴⁹ Martín y Ceballos, 2004, p. 181.

orden público en el municipio y que <<es su deber ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños, indigentes, y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria>>.⁵⁰

La nueva Constitución definió el marco conceptual de la seguridad ciudadana en los noventa. Pero, como sucedió en otros campos, los cambios legales y discursivos por sí solos no eran garantía suficiente para la materialización de transformaciones sociales concretas. Al igual que en los otros campos que fueron objeto del proceso de descentralización propuesto en la Constitución del 1991, fueron pocos los municipios que efectivamente asumieron el manejo de la seguridad local.⁵¹ La apropiación y el desarrollo de nuevas estrategias de seguridad ciudadana básicamente tuvieron lugar en las ciudades de Medellín, Cali y Bogotá. En estos casos los conceptos y discursos articulados en la ley y en las políticas nacionales fueron territorializados e implementados como una prioridad de gobierno. La alcaldía de Rodrigo Guerrero en Cali (1992-1994) adelantó acciones para la reducción de violencia a través de Desepaz, un programa que introdujo el concepto de factor de riesgo y las intervenciones epidemiológicas.⁵² En Medellín el manejo de la seguridad local se introdujo en la alcaldía de Luis Alfredo Ramos (1992-1994) con la creación de la Oficina de Paz y Convivencia en 1993.⁵³ En ambos casos el gobierno municipal se apropió del tema de la seguridad ciudadana implementando iniciativas y estrategias novedosas. No obstante, para la segunda mitad de los noventa las políticas de seguridad en Medellín y en Cali tuvieron limitaciones como resultado de problemas de incoherencia, descoordinación y fragmentación administrativa.⁵⁴

En términos generales, a pesar de las innovaciones legales e institucionales mencionadas anteriormente, los resultados del proceso de descentralización entre 1988 y 2002 en el nivel nacional no fueron muy alentadores. De acuerdo con un estudio realizado por el DNP en 2002, 41% de los municipios que hicieron parte de la muestra exhibieron un desempeño pobre o muy pobre, un 53% se ubicaron en un nivel de desempeño medio y

⁵⁰ Ley 36 de 1994, art. 32, citado en Martín y Ceballos, 2004, p. 182.

⁵¹ Escobar, M, *Evaluación estratégica sobre la política de convivencia y seguridad urbana y las limitaciones institucionales a nivel nacional y territorial para su implementación*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2000.

⁵² Ver más adelante, capítulo 2.

⁵³ Rivas, Ángela, "Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia", en *Seguridad urbana y Policía en Colombia*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 2005.

⁵⁴ Guzmán, Álvaro, "Violencia urbana: teorías y políticas de seguridad", en Camacho, A. y Leal B., Francisco (Eds.), *Armar la paz es desarmar la guerra*, Bogotá: Fescol-Iepri-Cerec, 1999, pp. 163-203.

tan sólo 6% tuvieron resultados satisfactorios.⁵⁵ Únicamente el 1% de los municipios estudiados por el DAPD tuvieron un desempeño alto, y entre ellos Bogotá fue el que obtuvo el puntaje superior. La ciudad supo aprovechar el nuevo contexto político y legal del país para transformar la relación entre Gobierno y ciudadanía y emprender un camino hacia el fortalecimiento, la autonomía y la innovación local.

Lo que sigue no pretende ser un análisis exhaustivo de las causas y mecanismos que condujeron a la transformación que ha tenido Bogotá en distintos frentes durante los últimos doce años. Se trata más bien de una exploración de algunas de las iniciativas que definieron nuevas tendencias en temas como seguridad y convivencia, relaciones entre la Alcaldía y el Concejo, recuperación del espacio, y movilidad y transporte.

⁵⁵ Rojas, Cristina, "Decentralization and the Culture of Citizenship in Bogotá, Colombia", en *Citizens in Charge: Managing Local Budgets in East Asia and Latin America*, Licha, Isabel (Ed.), Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2004, p. 295.

Capítulo 2

Cultura Ciudadana como innovación en política pública: la primera administración de Antanas Mockus (1995-1997)

La elección de candidatos independientes en muchas ciudades colombianas en 1994 hizo evidente el desgaste de las maquinarias electorales de los Partidos Liberal y Conservador. El caso más llamativo fue la elección del ex rector de la Universidad Nacional, Antanas Mockus, como Alcalde Mayor de Bogotá para el periodo 1995-1997. Mockus llegó a la Alcaldía con el 66% de la votación, derrotando en 19 de las 20 localidades del Distrito Capital, al candidato liberal Enrique Peñalosa, quien obtuvo un 28% en las urnas.⁵⁶ El éxito de la campaña de Mockus tomó por sorpresa al establecimiento político colombiano, pues no contaba con el apoyo de los sectores empresariales y políticos, no utilizó medios publicitarios tradicionales y su presupuesto era mínimo (menos de US \$10.000). La principal herramienta de su campaña fue el uso de símbolos. Con una inversión de 3,5 millones de pesos en perinolas Mockus buscó ilustrar un principio fundamental de su programa de gobierno: *<<todos ponen, todos toman>>*. El compromiso de Mockus con el poder de los símbolos y de las ideas quedó expresado en su definición de la campaña: *<<No ps', no propaganda, no política, no partido y no promesas>>*.⁵⁷ Mockus logró un apoyo considerable de la ciudadanía gracias a su distanciamiento de las viejas maquinarias políticas y a su imagen de *outsider*. Por su origen académico, su compromiso ético y su creatividad pedagógica y comunicativa, él personificaba la alternativa que los bogotanos estaban buscando. Su elección fue un síntoma del hastío ciudadano con el clientelismo y la corrupción política y marcaba un primer paso hacia una nueva cultura política en la que los ciudadanos jugarían un papel protagónico.

La columna vertebral del Plan de Desarrollo 1995-1997 era lo que Mockus y su equipo llamaron Cultura Ciudadana, que implicaba las siguientes acciones:

<<- Fortalecer el sentido de pertenencia a la ciudad y el reconocimiento de los deberes ciudadanos.

- Mejorar la apropiación social de la ciudad.

⁵⁶ La única localidad en donde Peñalosa ganó por unos cientos de votos fue Sumapaz, cuyos habitantes rurales recordaban el paso de su padre por el Incora y la titulación de tierras a campesinos de la región.

⁵⁷ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., *Formar Ciudad*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 1998, p. 118.

– *Generar una conciencia individual y colectiva sobre los deberes y derechos que tienen los ciudadanos por ser los propietarios de la ciudad, especialmente de aquellos deberes y derechos que generan arraigo y acogida.*

– *Generar propósitos comunes y propósitos individuales armónicos con el bien común.*

– *Romper con los excesos de la cultura del atajo. Fomentar comportamientos individuales que conduzcan a la apropiación por parte de los ciudadanos de los objetivos de desarrollo.*

– *Generar autorregulación ciudadana y regulación de la administración por parte del ciudadano.*

– *Ampliar y compartir –poner más en común– los significados de las señales que regulan el comportamiento cotidiano de la ciudadanía y la Administración Distrital>>.⁵⁸*

El Plan de Desarrollo 1995-1997 fue estructurado a partir de seis prioridades de gobierno, de las cuales la primera era “fortalecer la autorregulación ciudadana (cultura ciudadana)”.⁵⁹ Cultura ciudadana fue definida por Mockus⁶⁰ como <<el conjunto de actitudes, costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas por los individuos de una comunidad, que permiten la convivencia y generan sentido de pertenencia>>.⁶¹ Este era un concepto amplio que recogía los discursos sobre civilidad y sentido de pertenencia que habían hecho parte del repertorio bogotano desde mediados del siglo XX, pero a la vez introducía un optimismo pedagógico que abría posibilidades para la modificación de

⁵⁸ Ibid., p. 443.

⁵⁹ Ibid., p. 453. Cultura Ciudadana, con mayúsculas, hace referencia a la política pública o el programa desarrollado por las dos administraciones de Antanas Mockus. Cuando se haga referencia a cultura ciudadana como concepto sociológico o filosófico se utilizarán minúsculas.

⁶⁰ Mockus, Antanas, “Cultura Ciudadana, Programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997”, Estudio Técnico, Washington, julio, SOC-120, 1, 2001.

⁶¹ “Exposición de motivos del proyecto de acuerdo del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C. 1995-1998”, en *Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C. 1998*, p. 457.

prácticas ciudadanas y el cambio cultural a través de la comunicación y la interacción cotidiana. Para Mockus, Colombia y en particular Bogotá experimentaban los efectos perversos de una “cultura del atajo”⁶² en la cual los comportamientos individualistas e inmediatistas son favorecidos incluso cuando van en contra de la ley o del bien común.

La implementación de Cultura Ciudadana como un conjunto de políticas públicas constituyó una verdadera innovación en la formación de ciudadanía. En este sentido, el éxito de las políticas de Cultura Ciudadana en un lapso relativamente corto de tiempo desmintió algunas de las suposiciones sobre la crisis bogotana.⁶³ De haber existido algo así como una cultura de la violencia, una incivilidad crónica o una ausencia total de alguna forma de capital social, habría sido imposible que en una década una serie de políticas hubieran podido introducir cambios significativos en el comportamiento individual y colectivo, tal como sucedió. La innovación de la administración Mockus consistió entonces en hallar mecanismos diferentes a los tradicionales para promover la cooperación ciudadana y el cumplimiento de normas y con ello dejó entrever un nuevo entendimiento de cultura, no ya como un marco de valores y creencias fijos sino como un conjunto flexible y heterogéneo de prácticas, discursos y percepciones ciudadanas, en el que el cambio era posible. El principal encargado del programa de Cultura Ciudadana entre 1995 y 1997, Paul Bromberg, ha descrito lo que ocurrió durante esos años como el resultado del trabajo conjunto de un “profeta” (Mockus) encargado de difundir “mensajes” y “convertir” a los ciudadanos, y de “ingenieros” (el equipo del Instituto Distrital de Cultura y Turismo) ocupados en diseñar mecanismos e intervenir contextos concretos para incentivar un mayor cumplimiento de normas.⁶⁴ En palabras de Bromberg, el éxito de las políticas de Cultura Ciudadana y la transformación de comportamientos colectivos resultó de la convergencia de los siguientes elementos:

Resultó al final que, aunque no se pueda demostrar, fue la interacción entre el liderazgo de un profeta, la vocación de ingenieros responsables de ejecutar un presupuesto, y la invocación a querer la ciudad, aunada a las actividades lúdicas y de disfrute de espacio público, la que produjo la transformación de la ciudad en su disposición a adherir a reglas. Ciertamente una conquista todavía frágil. Especialmente, mientras no la entendamos.⁶⁵

⁶² Mockus, Antanas, *Bogotá para vivir*, Tomo I, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, p. 50.

⁶³ Gutiérrez, Francisco, “Culturas ciudadanas: preguntas, debates y tendencias”, manuscrito, Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2003.

⁶⁴ Bromberg, Paul, 2003. “Ingenieros y profetas: transformaciones dirigidas de comportamientos colectivos”, versión electrónica: www.redbogota.com/univerciudad/bajar-pdf/013/opinion-pbromberg.pdf.

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 38.

En tanto “columna vertebral del Plan”, la Cultura Ciudadana fue el hilo conductor de la mayoría de las políticas públicas entre 1995 y 1998. Se trataba de transformar costumbres, comportamientos, percepciones y normas y, en última instancia, de redefinir la relación entre Gobierno y ciudadanía y generar sentido de pertenencia. La formación de ciudadanía jugaría entonces un rol central en campos tan diversos como la tributación, la movilidad urbana y las relaciones políticas.⁶⁶

Cultura Ciudadana, seguridad y protección a la vida

El comportamiento básico o la norma primaria sin la cual cualquier otro esfuerzo por el progreso de Bogotá sería vano es el respeto a la vida. De tal modo, existía una relación estrecha y prioritaria entre el programa de Cultura Ciudadana y la seguridad urbana:

El tema de la seguridad es particularmente relevante dentro de la Cultura Ciudadana. La vigencia de actitudes intolerantes, junto con la violencia en las relaciones sociales y la desprotección ciudadana ante los riesgos, contribuyen probablemente más a la inseguridad que las diferencias socioeconómicas.⁶⁷

En este contexto, Cultura Ciudadana nació como una intervención integral del comportamiento ciudadano, el entorno urbano y el desempeño institucional. La apuesta de la Administración era implementar estrategias que abordaran diferentes aspectos de la vida en la ciudad con el fin de mejorar el “clima urbano” y, en última instancia, reducir la violencia y la criminalidad. En este sentido, se marcó una diferencia con visiones tradicionales de la violencia que hacían énfasis en problemas estructurales como las diferencias socioeconómicas y en las actividades del crimen organizado y se adoptó una aproximación dirigida a crear las condiciones para la convivencia ciudadana. Ya desde el lenguaje mismo que utilizaba Mockus en sus propuestas de gobierno se introdujo un giro en la manera como el Estado había enfrentado tradicionalmente los problemas de seguridad urbana. En lugar de hablar exclusivamente de “seguridad”, “orden público” y “criminalidad” se comenzó a hablar de “protección a la vida” y “convivencia”. Con ello se amplió la comprensión de la seguridad urbana, mostrando que existía una relación entre los fenómenos de violencia y los comportamientos y costumbres cotidianas. Al

⁶⁶ Además de las discusiones de cultura ciudadana, durante la primera administración de Mockus, los trabajos del premio Nobel de Economía Douglas North sobre reglas formales e informales, y del periodista y profesor de administración Peter Druker, estuvieron presentes a lo largo del gobierno.

⁶⁷ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., 1998, p. 457.

situar a la ciudadanía como eje del Gobierno, los asuntos de seguridad dejaron de ser considerados como competencia exclusiva del Estado o como relacionados únicamente al crimen organizado, para ser entendidos como problemas que involucraban directamente a los ciudadanos y al ejercicio de sus deberes y derechos.

En palabras de Mockus, lo más notable de su primera administración fue que se planteó el tema de cultura ciudadana a fondo y con ello <<*una serie de temas tradicionales quedan releídos, reinterpretados desde Cultura Ciudadana, en particular el tema de seguridad*>>.⁶⁸ La respuesta inicial por parte de los medios de comunicación a las nuevas políticas de Cultura Ciudadana fue positiva. Ya sea por una comprensión de las limitaciones del Distrito en materia de seguridad o por la convicción de que se requerían medidas alternativas a la coerción para tratar el problema, los medios de comunicación celebraron la utilización de pedagogía y símbolos en la formación de ciudadanía.⁶⁹ A comienzos de 1995, un editorial de la revista *Cambio* resaltaba la importancia de educar a la ciudadanía, ya que esta podía ser en muchos casos más efectiva que el “garrote”.⁷⁰ Al describir el plan de seguridad del gobierno distrital, *El Tiempo* relataba cómo la Alcaldía, además de presentar sus propuestas para reformar el Código de Policía, aumentar el pie de fuerza y crear un cuerpo anticorrupción, había hecho énfasis en que el ciudadano debía ser el eje de la respuesta a los problemas de seguridad.⁷¹ El creciente apoyo de los medios y de la ciudadanía fue un factor crucial de éxito del programa de Cultura Ciudadana, toda vez que su implementación estaba fundada en hacer visibles ciertos problemas, inducir cuestionamientos colectivos sobre ciertas prácticas e impulsar cambios de comportamientos y percepciones ciudadanas.

Las nuevas políticas de seguridad del Gobierno enfatizaron conceptos como “autorregulación”, “corresponsabilidad” y “convivencia ciudadana”. En la terminología de Mockus la idea era lograr un apoyo cultural y moral al cumplimiento de la ley, es decir, una armonización de las regulaciones jurídicas (legales), morales (de la conciencia individual) y culturales (costumbres y comportamientos según el contexto). Al dejar de lado el pesimismo bogotano de décadas anteriores, a partir del cual se consideraba que la coerción era la única salida a la crisis social, la administración Mockus decidió intervenir contextos culturales, con la convicción de que era posible y necesario reorientar las prácticas ciudadanas que iban en contra de la ley y del bien común. Cultura Ciudadana combinó así prohibiciones legales, intervenciones en el espacio público y procesos

⁶⁸ Entrevista con Antanas Mockus, 19 de diciembre de 2006.

⁶⁹ *El Espectador*, “Las señales de tránsito”, 6 de enero de 1995.

⁷⁰ Revista *Cambio*, enero de 1995, Nos. 84-86.

⁷¹ *El Tiempo*, “Seguridad para Bogotá”, 23 de febrero de 1995.

comunicativos. A través de innovadoras estrategias de comunicación y escenas lúdicas urbanas se buscó confrontar y cuestionar actitudes ciudadanas. Con ello se trataba de poner de manifiesto los dilemas de acción colectiva, conflictos morales y problemas en la provisión de bienes públicos que había detrás del incumplimiento de normas formales e informales.

La epidemiología de la violencia

Una de las áreas claves del programa de Cultura Ciudadana fue la prevención y el control de factores de riesgo. En esta materia un antecedente crucial se dio durante la Alcaldía de Rodrigo Guerrero en Cali (1992-1994). Su llegada a la de Cali también marcó una ruptura con los esquemas de la política tradicional y representó una nueva aproximación a los problemas de seguridad y violencia de la ciudad.⁷² Como médico especialista en salud pública, para Rodrigo Guerrero la violencia urbana era un fenómeno similar a las epidemias. Guerrero desarrollaría entonces una epidemiología de la violencia a través del programa central de su Administración, Desepaz (Programa para el Desarrollo, la Seguridad y la Paz), partiendo de la definición clásica de la epidemiología de las ciencias de la salud:

La epidemiología busca explicar las diferencias de una enfermedad a lo largo del tiempo y entre poblaciones. En su acepción clásica, la epidemiología describe las condiciones de tiempo, lugar y persona de ocurrencia de los fenómenos, identifica los factores de riesgo y cuantifica su importancia.⁷³

El programa de epidemiología de la violencia implicaba entonces un seguimiento permanente de los hechos violentos con información sobre lugar, hora y causa de los crímenes y edad y género de las víctimas. Con base en esa información se convocaba semanalmente un Consejo de Seguridad Municipal en el que se analizaban las tendencias de criminalidad y violencia urbanas y se diseñaban medidas preventivas para reducir los principales factores de riesgo en esta materia. De acuerdo con el estudio epidemiológico realizado por José Luis Londoño y Rodrigo Guerrero en Cali, México D. F. y Caracas, los principales patrones de la violencia urbana para mediados de los noventa en esas ciudades

⁷² Revista *Semana*, "Cali saca la cara", 26 de septiembre de 1994, No. 643.

⁷³ Guerrero, Rodrigo y Londoño, José Luis, "Violencia en América Latina: epidemiología y costos", en *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, capítulo I, 2000, p. 31.

eran los siguientes: el homicidio intencional ocurre principalmente entre hombres jóvenes (15 a 34 años de edad); los hechos de violencia suceden especialmente durante la noche, los fines de semana y los días festivos; las armas y el alcohol están estrechamente relacionadas con la ocurrencia de actos violentos y de accidentes; no existe una relación directa entre la pobreza y la violencia; y el contexto social en el que se encuentra la víctima es significativo (esto es, las riñas y atracos son factores de riesgo para los hombres, mientras que la vivienda lo es para la mujer).⁷⁴ Conclusiones como estas condujeron a la administración Guerrero a implementar iniciativas como la Ley Semiseca y la campaña de desarme ciudadano en Cali durante los fines de semana y días festivos.⁷⁵ La experiencia mostró la importancia de disponer de suficiente información sobre la violencia y la criminalidad para poder *<<identificar un conjunto muy preciso de factores de riesgo donde se combinan las características de los individuos, los instrumentos a su disposición (alcohol y armas) y el contexto social donde se desenvuelven>>.*⁷⁶

Existía una afinidad natural entre la epidemiología de la violencia y el programa de Cultura Ciudadana, en la medida en que ambas aproximaciones estaban dirigidas a intervenir comportamientos ciudadanos y contextos sociales. Durante 1995 el consejero de Seguridad de la Alcaldía de Bogotá fue Álvaro Camacho Guizado, quien venía de trabajar con el alcalde Guerrero en Cali. En 2001, durante su segundo periodo como alcalde, Mockus describió la influencia que había tenido la aproximación epidemiológica de Guerrero en su programa de gobierno en los siguientes términos:

... la curva estadística que más me ha impresionado es la de la lucha contra la tuberculosis. Esta enfermedad se redujo un 90% desde su pico máximo histórico, a través de estrategias dirigidas a combatir factores de riesgo, y tan sólo el último 10% fue enfrentado atacando las causas de la enfermedad, es decir, a través de antibióticos y vacunas. Así, la epidemiología de la violencia introduce un concepto muy fértil: el factor de riesgo. La idea de actuar sobre factores de riesgo es muy inteligente, porque la mayoría de las veces no podemos modificar las causas que generan un fenómeno, pero en cambio sí podemos actuar de diversas maneras sobre los factores que hacen más probable su ocurrencia.⁷⁷

⁷⁴ Ibid, p. 33.

⁷⁵ Revista *Semana*, "Cali saca la cara", op. cit.

⁷⁶ Guerrero y Londoño, 2000, p. 33.

⁷⁷ Mockus, Antanas, "Seguridad y convivencia ciudadana: una pedagogía del Estado de Derecho", en la serie *Apuntes de la Alcaldía*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, pp. 12-13.

La administración Mockus reinterpretó la epidemiología de la violencia haciendo énfasis en la comunicación y la interacción. Para Mockus no se trataba únicamente de un asunto técnico o jurídico para reducir el riesgo de hechos violentos, sino un proceso comunicativo y pedagógico para poner de manifiesto los objetivos de la ley, propiciar cuestionamientos sobre comportamientos colectivos e individuales y fomentar la autorregulación y mutua regulación ciudadana. La administración Mockus concentró una parte importante de sus esfuerzos en promover el desarme ciudadano, desestimular el consumo de alcohol y reducir la utilización de la pólvora.

Desarme ciudadano: pedagogía del Estado y formación de ciudadanía

El porte de armas ha sido un tema particularmente complejo en Colombia por varias razones. Por una parte, al no existir un monopolio de la fuerza por parte del Estado en la totalidad del territorio nacional, en ciertas regiones el porte de armas ha sido visto como la única vía para suplir las deficiencias de seguridad. Pero al mismo tiempo, la proliferación de diferentes formas de justicia privada ha conducido a un deterioro crítico de la seguridad ciudadana y a una situación de ilegalidad desbordada. El discurso de la legítima defensa⁷⁸, combinado con deseos de retaliación en medio del conflicto y con intereses económicos dentro del contexto del narcotráfico, han hecho de la tenencia no regulada de armas una de las principales fuentes de la profundización de la violencia en Colombia. En este sentido, más que contribuir a la seguridad, puede decirse que el uso de armas entre la población civil ha constituido uno de los principales obstáculos para la consolidación de un Estado de Derecho en Colombia. Mockus expresaba estas ideas en una intervención durante su segundo periodo como alcalde de la siguiente manera:

...El razonamiento esencial para desarmarnos es que lo que alguien podría ganar ante hechos de inseguridad menor por portar un arma legal se pierde por la contribución que implica ese porte a la confusión social. En efecto, es muy difícil hacer una pedagogía del Estado de Derecho comunicándole a la gente el mensaje de “que los ciudadanos de bien se armen y los otros no”, entre otras cosas porque es razonable que casi todos los ciudadanos se consideren a sí mismos “ciudadanos de bien”.⁷⁹

⁷⁸ La legítima defensa puede ser considerada como un elemento atenuante en un proceso jurídico, pero no ha sido consagrada como un derecho en la Constitución Política de Colombia.

⁷⁹ Mockus, 2003, p. 22.

Existe evidencia para sostener que la posesión de armas, más que brindarle seguridad al ciudadano, lo pone en una situación de riesgo. Estudios realizados en Estados Unidos han demostrado una significativa incidencia del porte armas en muertes accidentales, homicidios criminales y suicidios. En dos investigaciones llevadas a cabo durante los años ochenta y noventa en el estado de Washington, se encontró que por cada vez que se utilizó un arma en legítima defensa hubo 1,3 muertes accidentales, 4,6 homicidios criminales y 33 suicidios⁸⁰ y que portar armas de fuego o tenerlas en la casa incrementa 2,7 veces el riesgo de homicidio⁸¹ y cerca de 5 veces el riesgo de suicidio.⁸² En el caso de Bogotá, tal vez el dato más relevante para implementar el desarme fue la utilización de armas de fuego en homicidios. En 1995, 74% de los ocurridos en la ciudad fueron cometidos con arma de fuego y en 1996 la proporción fue de 73%.⁸³ En un gran número de casos, las armas utilizadas para cometer estos delitos habían sido adquiridas legalmente. Del total de armas decomisadas por la Policía en delitos cometidos durante 1995, 31,3% habían sido vendidas por Indumil (Industria Militar) y 20% tenían salvoconducto; en 1996, 51% habían sido vendidas por Indumil y 30% estaban amparados bajo un salvoconducto.⁸⁴

Frente a la gran incidencia del porte legal e ilegal de armas en las tasas de homicidio de la ciudad, la administración Mockus decidió profundizar las iniciativas de desarme que había impulsado la administración de Jaime Castro.⁸⁵ El Distrito le propuso así al Gobierno Nacional suspender los permisos para el porte de armas por un término indefinido, exceptuando los de las empresas de vigilancia, los departamentos de seguridad y las compañías de transporte de valores. Pero el Comando General de las Fuerzas Militares y el ministro de Defensa no sólo se opusieron a la iniciativa sino que

⁸⁰ Kellermann A.; Reay D., "Protection or Peril? An analysis of firearm related deaths in the home", en *New England Journal of Medicine*, 1986; 314:1557-60.

⁸¹ Ibid.

⁸² Kellermann A.; Rivera, F.P.; Reay, D.T.; Francisco, J.T.; Banton, J.G. *et al*, "Suicide in the home in relation to gun ownership", en *New England Journal of Medicine*, 1992, 327:467-72.

⁸³ Policía Metropolitana de Bogotá, Departamento Control de Armas, Explosivos y Municiones, Ministerio de Defensa.

⁸⁴ Policía Metropolitana de Bogotá, Departamento Control de Armas, Explosivos y Municiones, Ministerio de Defensa.

⁸⁵ Una de las primeras aproximaciones al control de factores de riesgo en Bogotá se dio durante la administración Castro (1992-1994) con la prohibición del porte de armas de fuego durante los fines de semana (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998, p. 20). Esta medida posiblemente incidió en el descenso de homicidios que se registró en la ciudad durante 1993 y 1994, lo cual, por lo demás, marcó una ruptura en la tendencia al alza que llevaba la ciudad desde finales de los setenta. A Jaime Castro se le ha atribuido, gracias a sus sucesores y a los medios de comunicación, la paternidad del Estatuto Orgánico de Bogotá, que indiscutiblemente fue compartida con el Gobierno Nacional, pero ha sido y será menos recordado por el inicio del desarme ciudadano.

incluso levantaron la restricción al porte de armas durante los fines de semana.⁸⁶ De acuerdo con el Gobierno Nacional, “el palo no estaba para cucharas”. La negativa de la Brigada XIII del Ejército a mantener y ampliar la restricción de armas tuvo un impacto significativo en la tasa de homicidios de la ciudad: cuando la restricción para los fines de semana estaba vigente durante el primer trimestre de 1996 los homicidios comunes disminuyeron un 2,11% (de 803 a 786) y los homicidios con armas de fuego un 6,74% (de 593 a 553) comparado con el mismo periodo en 1995; al suspenderse la medida entre abril y noviembre de 1996 se registró un aumento de homicidios comunes de 5,49% (de 2.185 a 2.305) y de homicidios con armas de fuego de 6,3% (de 1.601 a 1.702) comparado con el mismo periodo en 1995.

La oposición del Ministerio de Defensa estaba fundada en una visión que consideraba el porte de armas como un derecho ineludible de los “ciudadanos de bien” en medio de una difícil situación de orden público.⁸⁷ Para esos años el Gobierno Nacional estaba interesado en implementar medidas encaminadas a la defensa de la población civil a través de “cooperativas de seguridad”. En 1994 el propio ministro de Defensa, Fernando Botero, apoyó la creación de cooperativas campesinas de seguridad para hacer frente a la insurgencia. Se trataba de la continuación de las medidas adoptadas en 1994 por el gobierno de César Gaviria para regular los servicios de seguridad privada en áreas rurales con orden público deteriorado.⁸⁸ La decisión del Gobierno de apoyar la conformación de organizaciones de seguridad privada creó divisiones entre quienes reclamaban su derecho a la legítima defensa y quienes temían un fortalecimiento de los grupos paramilitares. <<El recuerdo de la pesadilla narcoparamilitar es tan fuerte —se comentaba en la revista *Semana*—, que son muchos quienes se oponen a la propuesta de Botero solamente por considerar que ninguna idea, por bien intencionada que sea, merece que se corra el riesgo de revivir este engendro>>.⁸⁹ En ese momento, no obstante, *Semana* reivindicaba la necesidad de involucrar a la población civil en los asuntos de seguridad y defendía la posibilidad de implementar las cooperativas dentro de un marco claro y fuerte de controles estatales:

...no deja de ser lamentable que un Estado tenga que recurrir a armar a sus ciudadanos para defenderlos de sus enemigos internos. Pero la situación a la

⁸⁶ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C., *Seguridad y Convivencia: dos años y tres meses del desarrollo de una política integral*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 1997, p. 26.

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 27.

⁸⁸ A través del Decreto-Ley 356 de 1994 el gobierno Gaviria creó los “servicios especiales de seguridad privada” para zonas de conflicto, los cuales fueron designados como las Convivir por la Superintendencia de Seguridad y Vigilancia el 27 de abril de 1995.

⁸⁹ Revista *Semana*, “¿Hora de armarse?”, No. 661, 2 de enero de 1995.

que se ha llegado en Colombia es tan grave que propuestas como la de las cooperativas, más que buenas, se han convertido en necesarias.⁹⁰

De tal modo, la opinión pública todavía era receptiva a propuestas de autodefensa como la de las cooperativas de seguridad o Convivir durante esos años. Tomaría unos años más de violencia, narcotráfico y paramilitarismo para que los medios y la ciudadanía rechazaran cada vez con más contundencia iniciativas a favor de armar a la población civil. En este sentido, la experiencia de Bogotá fue premonitória y sumamente valiosa como un camino alternativo para consolidar el monopolio legítimo del Estado y el ejercicio ciudadano pacífico. No deja de ser irónico que el programa de gobierno de Mockus hiciera énfasis en la *convivencia* ciudadana, mientras en los medios y el Gobierno Nacional hacía carrera la figura de las *Convivir*. Esta coincidencia sirve para ilustrar dos vías totalmente distintas hacia un mismo fin: la primera a través del cumplimiento de normas, la solidaridad y la cooperación con las autoridades estatales y la segunda mediante el uso de la fuerza y la justicia privada.

Desde los inicios de Cultura Ciudadana hubo tensiones en algunos sectores de la opinión pública sobre la conveniencia del programa y la efectividad de los mecanismos que proponía. Mientras los principales medios aplaudieron el énfasis en el ciudadano y en la educación⁹¹, algunos sectores políticos exigían mayor coerción y autoridad y resultados concretos en reducción de criminalidad.⁹² El título de un artículo de *El Tiempo* indicó con claridad el clima de opinión al comienzo de la administración Mockus: "Autorregulación vs. Mano dura". La polarización sobre la manera de enfrentar la inseguridad que vivía Bogotá estaba estrechamente relacionada con la resonancia que tuvieron en los medios una potencial amenaza guerrillera, la presencia de milicias urbanas y la penetración de organizaciones criminales asociadas al narcotráfico.⁹³ No obstante, en términos generales los medios respaldaron las iniciativas de Cultura Ciudadana y una política de seguridad centrada en la ciudadanía y en la educación⁹⁴.

La idea de impulsar un desarme ciudadano tocaba las fibras más profundas en materia de seguridad en Colombia. En febrero de 1996 el periódico *El Tiempo* informó sobre los

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Revista *Cambio*, enero de 1995, Nos. 83-86.

⁹² *El Tiempo*, "Autorregulación vs. Mano dura", 30 de agosto de 1995.

⁹³ *El Tiempo*, "Atacarán cerco de guerrilla a Bogotá", 31 de enero de 1995; *El Tiempo*, "El Bloque ya llegó a Bogotá", 18 de abril de 1995; revista *Cambio*, junio de 1995, Nos. 104-107.

⁹⁴ *El Tiempo*, "Seguridad para Bogotá", 23 de febrero de 1995.

planes de la Alcaldía de incrementar los operativos de decomiso de armas y de implementar un desarme general; se señalaba además que ya habían aparecido objeciones a la propuesta de desarme por existir un vacío jurídico y una potencial vulneración de los derechos de quienes poseían armas con salvoconducto⁹⁵. El alcalde Mockus continuó durante la mayor parte de 1996 con sus gestiones ante el Ministerio de Defensa para lograr la restricción total al porte de armas⁹⁶ sólo para encontrarse, como se mencionó más arriba, con una gran resistencia por parte de las Fuerzas Militares y del Gobierno Nacional. Finalmente, tras meses de trabajo en los medios de comunicación y la realización de eventos públicos para lograr un debate abierto sobre el control de armas, la administración Mockus lanzó la campaña “Que las armas descansen en paz esta Navidad”. Con el apoyo de la Iglesia católica, el sector privado y los medios de comunicación, la Alcaldía hizo un llamado a la ciudadanía para la entrega voluntaria de armas, ofreciendo a cambio de estas bonos redimibles por comida o regalos⁹⁷.

En la víspera de Navidad la gente seguía entregando armas, pero el programa se estaba quedando sin recursos públicos ni privados. Así que fue necesario recurrir al sector privado en busca de apoyo de última hora. El empresario Luis Carlos Sarmiento Angulo terminó donando los últimos millones de pesos que le permitieron a la Administración recibir todas las armas que los bogotanos estuvieron dispuestos a entregar: *Cuando se fueron agotando los recursos para la compra de armas y Bogotá se fue desocupando por las vacaciones de diciembre logramos hablar con el Dr. Sarmiento Angulo minutos antes de abordar un avión y me dio instrucciones para que le pidiera al presidente del Banco de Bogotá los últimos recursos para concluir exitosamente la jornada. Al siguiente día le pedí al oficial de enlace de la Alcaldía de Bogotá que se dirigiera a la Presidencia del banco en mención y esperara hasta que le giraran los recursos. El entonces capitán Serrano siguió mis instrucciones y esperó durante varias horas el cheque que nos permitiría concluir la jornada. Aunque estoy segura de que al presidente del banco no le pareció nada elegante la forma que escogí para pedirle el dinero que nos había ofrecido su jefe procedió muy amablemente a girarlo y pudimos consignarlo antes del cierre bancario navideño.*⁹⁸ Fueron entregadas 1.868 armas de fuego, entre otros elementos bélicos, lo cual representaba cerca de 1% de las armas que había en la ciudad. Pero más que el efecto directo de las armas que salieron de circulación, la Administración logró enviar un mensaje contundente sobre los riesgos asociados a la tenencia de armas y la necesidad de encaminar el ejercicio de ciudadanía hacia la colaboración con las autoridades estatales y la resolución pacífica de conflictos.

⁹⁵ *El Tiempo*, “Mockus estudia desarme total”, 28 de febrero de 1996.

⁹⁶ *El Tiempo*, “Desarmar Bogotá es política clave”, 23 de marzo de 1996.

⁹⁷ Este modelo había sido utilizado exitosamente en algunas ciudades en Estados Unidos y Centroamérica.

⁹⁸ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, 1997, p. 27.

Adicionalmente, la Administración prohibió al porte de armas durante esa Navidad de 1996 e intensificó los operativos policiales de requisa, control y decomiso. La oposición de la Brigada XII al desarme por vía jurídica fue superada con un decreto en el cual la ciudad era declarada “espectáculo público” y el periodo entre el 17 de diciembre y 7 de enero era designado como la “temporada de la Navidad zanahoria”⁹⁹. En cuanto espectáculo público, el alcalde estaba facultado para prohibir el porte de armas en toda la ciudad¹⁰⁰. La combinación de la entrega voluntaria de armas, los mensajes ampliamente difundidos por los medios y la prohibición y controles legales al porte de armas contribuyeron a hacer de esa Navidad la más segura que había tenido Bogotá en su historia reciente. Comparando con diciembre de 1995, los homicidios cayeron en un 26,7% y los homicidios con armas de fuego en un 31,46%.¹⁰¹

Al finalizar 1997, las armas recolectadas durante 1996 fueron fundidas en los hornos de Indumil y se fabricaron pequeñas cucharas como las utilizadas para alimentar bebés. Por un lado, la transformación de armas en cucharas era un símbolo inspirado en la alegoría bíblica sobre “convertir armas en arados”. Sin embargo, el símbolo de las cucharas también hacía eco a las palabras con las que el ministro de Defensa había rechazado la solicitud de la Alcaldía de restringir el porte de armas en la ciudad: “el palo no está para cucharas”.

Tras el desarme navideño de 1996 las reacciones en la opinión pública fueron mixtas y en algún sentido equívocas. Un titular de *El Tiempo* en enero alertaba sobre el empeoramiento de la seguridad en el Distrito: “En 1996 no le fue bien a la seguridad”.¹⁰² Si bien era cierto que algunas modalidades criminales como los delitos contra la propiedad todavía no mostraban una reducción significativa y en algunos casos incluso habían aumentado, los delitos contra la vida continuaban decreciendo favorablemente. Esto era consistente con el énfasis de la Administración en protección a la vida.

Lo que se había logrado en Bogotá era, contrario a lo que afirmaba *El Tiempo*, un avance importante en la reducción de homicidios, muertes en accidentes de tránsito e incluso en lesiones personales. Durante enero de 1997 hubo cierto escepticismo en algunos sectores

⁹⁹ Decreto 757 de 1996.

¹⁰⁰ El Decreto 2535 de 1993 establece: <<La decisión de la autoridad competente cuando considere que se puede hacer uso indebido de las armas, municiones, explosivos y sus accesorios, por parte de personas o colectividades que posean tales elementos aunque estén debidamente autorizadas>>.

¹⁰¹ Alcaldía Mayor de Bogotá, 1997, Cuadro No. 9, p. 27.

¹⁰² *El Tiempo*: “En 1996 no le fue bien a la seguridad”, 4 de enero de 1997.

de la opinión pública sobre las políticas de Cultura Ciudadana y, en particular, sobre las iniciativas de desarme implementadas en las festividades de fin de año: <<Es una lástima. El alcalde Mockus se la pasa organizando tantos actos simbólicos que ya no distingue los símbolos de la realidad>>.¹⁰³ Esta frase era parte de una columna de opinión que publicó *El Espectador*, en la que se criticaba el programa de desarme implementado por la Administración durante la época de Navidad. Así mismo, resurgió la oposición de sectores del Ejército, esta vez en cabeza del general Harold Bedoya, quien criticó fuertemente al alcalde Mockus por la suspensión de salvoconductos durante los meses de enero y febrero; para Bedoya esa era una facultad que sólo la tenían las Fuerzas Militares.¹⁰⁴

Los resultados de las iniciativas para controlar los factores de riesgo en la ciudad, en particular la tenencia de armas, fueron, sin embargo, notables. La ciudadanía estaba a favor de los programas de Cultura Ciudadana. En marzo de 1997, cuando Mockus estaba por retirarse de la Alcaldía para participar en las elecciones presidenciales, el Gobierno Nacional dio su apoyo al programa de desarme ciudadano.¹⁰⁵ Paul Bromberg, quien lo sucedió como alcalde, y yo, como secretaria de Gobierno, continuamos gestionando el plan desarme ante el Gobierno Nacional hasta que en abril el ministro de Defensa, Gilberto Echeverri, dio vía libre al proyecto.¹⁰⁶ Durante el segundo semestre de 1997 se implantó el desarme total en la ciudad¹⁰⁷ con resultados tan notables que ya era difícil poner en duda la efectividad de la medida¹⁰⁸: el homicidio común cayó 30% en septiembre, 23,3% en octubre y 26% en noviembre, comparado con los mismos meses en 1996. Para finales de 1997 y comienzos de 1998 había un ambiente de optimismo en la ciudad. Los medios dieron a conocer los resultados en seguridad ciudadana y destacaron el creciente respeto por la autoridad, una mayor autorregulación ciudadana y el mejoramiento de la gestión institucional como factores claves para la agenda de seguridad del siglo XXI.¹⁰⁹ En los registros de prensa se dejaba en claro que Bogotá ya no era la ciudad más violenta ni la más insegura y que, dados los resultados en protección de la vida, su lugar dentro de las estadísticas globales de violencia había cambiado positivamente.¹¹⁰

¹⁰³ *El Espectador*, "Las pistolitas de agua", 4 de enero de 1997.

¹⁰⁴ *El Tiempo*, 22 de diciembre de 1996.

¹⁰⁵ *El Espectador*, "Samper apoya desarme en Bogotá", 16 de marzo de 1997.

¹⁰⁶ *El Espectador*, "Habría desarme definitivo", 22 de abril de 1997; *El Tiempo*, "Desarme total para Bogotá", 14 de mayo de 1997.

¹⁰⁷ Decreto 877 de 1997.

¹⁰⁸ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., 1998, p. 20.

¹⁰⁹ *El Tiempo*, "Seguridad en la agenda del siglo XXI", 7 de noviembre de 1996.

¹¹⁰ *El Tiempo*, "Bogotá ya no es la ciudad más violenta ni la más insegura", 9 de diciembre de 1996; *El Espectador*, "498 muertes durante diciembre en Bogotá", 7 de enero de 1998.

Unos meses antes de dejar la Administración, las FARC secuestraron al alcalde local de Sumapaz en territorio del Distrito Capital. Por la misma época, y antes de retirarme del cargo de secretaria de Gobierno, el presidente de la república autorizó diálogos regionales y decidí entrar en contacto con los secuestradores para pedirles que liberaran al funcionario. La cita con la guerrilla se hizo a través de un edil de esa localidad. Tomé la decisión de irme con el alcalde local encargado y con un contratista del Distrito cuyo papel fundamental era desarrollar un programa de mejoramiento del clima institucional de la cárcel a través de ayudar a los internos a definir su proyecto de vida. El primero había estudiado en la Universidad Nacional, lo cual le había permitido interactuar con simpatizantes de la guerrilla. El contratista, muy deportista y con excelente estado físico, había estado recluso en una cárcel norteamericana por 10 años pagando condena por narcotráfico y había regresado a Colombia con toda la intención de ser un ciudadano ejemplar. Seleccioné a mis dos compañeros de viaje por su estado físico, en caso de que nos pusieran a caminar y por el conocimiento y manejo de situaciones complejas que íbamos a enfrentar. Nos desplazamos hacia el páramo de Sumapaz sin autorización del alcalde Bromberg pero con la certeza de que no se estaba violando la ley por la autorización nacional a los diálogos regionales. Tomé la decisión de irme hacia el Sumapaz sin consultarlo pues como de todas formas existía un riesgo alto de que nos secuestraran no quise involucrar en esto al alcalde. En otras palabras, asumí sola el riesgo con mis colaboradores. Al llegar a Sumapaz nos estaba esperando un guerrillero que había estado tomando trago toda la noche anterior y que lo único que nos pidió fue que no le contáramos a sus superiores que nos había recibido embriagado, por el castigo que le impondrían. Llegamos a la casa de una familia campesina y media hora después llegó el Comandante Darío acompañado de varias guerrilleras y un puñado de guerrilleros. Hablamos de la situación nacional y del caso que nos ocupaba, es decir, la liberación del funcionario de la Secretaría de Gobierno. Pasamos cerca de cuatro horas y le pedí que nos devolvieran al alcalde sin ofrecer pago alguno por su liberación. Darío nos dijo que lo habían secuestrado por malos manejos del presupuesto. Yo le expliqué que lo único que yo sabía del funcionario que ellos tenían secuestrado, era de su resistencia a pagar extorsiones exigidas por las FARC. Le dije que por instrucciones del alcalde mayor y más él tenía prohibición explícita de darle a la guerrilla, o a cualquier otro grupo, un porcentaje sobre las obras contratadas. Que en lugar de la extorsión a que sometían a los funcionarios sus simpatizantes debían presentar proyectos que previeran el mejoramiento de las comunicaciones pero que fueran discutidos por las instancias correspondientes. Después de medio día de discusiones acordamos que liberarían al alcalde, porque les dije que si era cierto que él había cometido alguna irregularidad debía pagar por ella pero la forma de hacerlo no era caminando por el monte. Les expliqué también que por ellos yo no iba a castigar a su mujer y a sus hijos y que yo había tomado la decisión de seguir pagándole el sueldo al alcalde mientras ellos lo tenían secuestrado. Finalmente les pedí que como símbolo de paz hiciéramos que sólo guerrilleras y policías mujeres entregaran y recibieran al funcionario. A esta petición el Comandante simplemente se resistió arguyendo que no podía ir tan lejos. Al alcalde lo

liberaron a los quince días de nuestro encuentro y nunca se pagó un peso por su liberación.

Normas, pedagogía y discusión pública en el uso del alcohol y la pólvora

Dentro del mismo propósito de reducir los factores de riesgo de violencia e impulsar transformaciones de las prácticas ciudadanas inseguras, la administración Mockus enfocó sus esfuerzos en reducir el consumo irresponsable de alcohol. De acuerdo con las estadísticas de muertes violentas de 1995, 49% de los muertos en accidentes de tránsito registraban niveles altos de alcohol en la sangre, 33% en el caso de homicidios con armas de fuego, 49% en homicidios con otro tipo de armas, 35% en suicidios y 10% en muertes accidentales.¹¹¹ Estos datos hicieron evidente la estrecha relación entre el alcohol y la violencia, frente a lo cual la Administración impulsó una campaña para el desestímulo del consumo de alcohol que combinaba iniciativas pedagógicas, estrategias de comunicación y restricciones jurídicas. Se trataba de introducir cambios en una práctica cultural ampliamente difundida en la sociedad colombiana, en la cual el ánimo festivo y las actividades de celebración se identifican con el consumo desmedido e irresponsable de alcohol.

Al mismo tiempo, y partiendo de la información recogida sobre muertes violentas y lesiones en Bogotá, se identificó otro factor de riesgo significativo en la vida cotidiana de la ciudad: el uso no regulado de artículos pirotécnicos. Se trataba, además, de una costumbre que afectaba principalmente a los individuos más vulnerables de la ciudad, los niños y las niñas. Este era un asunto que había pasado desapercibido en Bogotá, una tragedia anual a la que la ciudadanía se había acostumbrado o simplemente no registraba, en la cual cientos de niños resultaban quemados, mutilados e incluso muertos. Durante la Navidad de 1993, por ejemplo, se presentaron 262 casos de quemaduras por pólvora, y en las festividades de final de año de 1994 fueron 204. El énfasis de la Administración en factores de riesgo también fue visible en importantes intervenciones en materia de prevención de riesgos ambientales.

En la Semana Santa de 1995 hubo un derrumbe en el barrio Soratama, localidad de Usaquén, y una persona murió. Después de una ola invernal la situación de riesgo para varias viviendas del barrio empeoró y la oficina de atención de emergencias decidió que

¹¹¹ Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

era necesario demoler alrededor de 25 casas de personas que las habían levantado por el método de autoconstrucción. Discutir con los damnificados fue una labor complicada y dolorosa. Explicarles a los ciudadanos que debíamos demoler sus residencias, para proteger sus vidas, después de que ellos las construyeron con sus propias manos, durante muchos fines de semana y con gran esfuerzo, no fue tarea fácil. Además, ejecutar la decisión con todo el Concejo de la ciudad en contra ponía más presión sobre la Administración. Sin embargo, el 24 de abril de 1995, durante una sesión en el Concejo donde casi todos los concejales nos exigían que paráramos las demoliciones por supuestas razones “humanitarias”, la alcaldesa local ejecutó la orden de demolición con apoyo de la policía de la ciudad. Lo más importante no fue haber demolido las casas, lo realmente importante es que en menos de dos meses los damnificados estaban viviendo en un barrio vecino, en viviendas un poco mejores que las que demolimos y el Distrito no sólo respondió por sus arriendos sino que se coordinó con la Nación la entrega de subsidios que permitieron las adquisiciones de las viviendas. A los pocos meses se presentó otra avalancha y una piedra enorme cayó en el lugar de una de las casas demolidas donde en el pasado habitaban 30 personas de una misma familia. Al tener conocimiento de la avalancha los miembros de la familia Boyacá fueron a la Alcaldía a agradecerle al alcalde mayor el empeñamiento de sus funcionarias de cumplir con las instrucciones de demolición. Si nos hubiéramos dejado intimidar por las presiones de los concejales de la ciudad todos los Boyacá hubieran muerto, pues la mole de piedra se desprendió, en la madrugada de un día cualquiera, cuando los miembros de esa familia hubieran estado durmiendo.”¹¹²

Hacia finales de 1995, y tras algunas críticas en la opinión pública al programa de Cultura Ciudadana, la administración Mockus dio a conocer sus planes para restringir la venta y consumo de alcohol y prohibir la venta de pólvora. Estas iniciativas tuvieron un eco considerable en los medios de comunicación.¹¹³ Se trataba de poner en funcionamiento los mecanismos de prevención y pedagogía ciudadana durante las festividades navideñas, época en la cual tradicionalmente se registraba el mayor número de muertes y lesiones en la ciudad. Apareció por primera vez en los medios una idea que caracterizaría al gobierno de Mockus y que incluso se convertiría en un referente en la transformación bogotana: lo *zanahorio*. Esta expresión se convirtió en el símbolo fundamental que se utilizó dentro del programa de Cultura Ciudadana para destacar la importancia de la autorregulación. *Zanahorio*, que en Colombia está relacionado con los “comportamientos que no van más

¹¹² El único concejal que defendió la demolición para evitar una tragedia mayor fue Juan Carlos Flórez. Ver *El Tiempo*, “Avalancha de críticas para Mockus”, 25 de abril de 1995.

¹¹³ *El Espectador*, “Un diciembre zanahorio: Mockus”, 20 de octubre de 1995; *El Tiempo*, “La pólvora sería para ver y no tocar”, 21 de noviembre de 1995; *El Tiempo*, “El alcalde propondrá ley semiseca para Navidad”, 11 de noviembre de 1995.

allá de una sana diversión”¹¹⁴, representaba entonces un intento por reivindicar la medida y la responsabilidad en las interacciones ciudadanas. Y fue precisamente esta idea la que llevó a la Alcaldía a decretar por primera vez la “Navidad Zanahoria” en diciembre de 1995.

Esa primera Navidad puede considerarse como un ensayo piloto que demostró la efectividad de medidas encaminadas a la prevención y a la reducción de factores de riesgo en materia de seguridad y convivencia ciudadana. Más aún, sirvió para ganar el apoyo de la ciudadanía con respecto a la necesidad de cambiar costumbres riesgosas. De tal modo, el 29 de diciembre de 1995, mediante el Decreto 890, se adoptó permanentemente la restricción al horario de la venta de alcohol. Quedaría entonces prohibido en Bogotá el expendio de licor entre la 1 a.m. y las 6 a.m., la franja con la mayor incidencia de consumo de alcohol en muertes violentas. Pero la “Hora Zanahoria” no era una mera continuación de la larga tradición del “leguleyismo” colombiano, de expedir innumerables leyes que nadie conoce ni mucho menos cumple. Por el contrario, la iniciativa legal se implementó en medio de intensas campañas educativas, estrategias de comunicación y un debate público liderado por la Alcaldía sobre los riesgos y consecuencias del consumo irresponsable de alcohol.¹¹⁵ En este sentido la Hora Zanahoria era un buen ejemplo de una política pública integral que combinaba mecanismos complementarios para lograr un mayor cumplimiento de las normas o, en la terminología de Mockus, que movilizaba las regulaciones legal, moral y cultural. Así, además de las medidas de control, tuvieron gran difusión los llamados a la autorregulación ciudadana con campañas como “Entregue las llaves”, “El conductor elegido” y “Saber antes de beber, uso responsable del alcohol”.

De igual manera, cuando la Hora Zanahoria entró en funcionamiento, las muertes en accidentes de tránsito comenzaron a descender por primera vez en la ciudad. De 1.387 casos en 1995 se descendió a 1.301 en 1996. Pero la mayor caída en el índice de muertes se dio entre 1996 y 1997, cuando se pasó de 1.301 a 931 casos, una reducción de casi 30%. Lo claro es que el trabajo integral por parte de la Administración en torno al consumo responsable de alcohol con restricciones jurídicas y estrategias pedagógicas y comunicativas ha sido un elemento crucial en la significativa disminución de muertes y lesiones en accidentes de tránsito en la capital. Para 2006, las muertes en accidentes de

¹¹⁴ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., 1998, p. 15.

¹¹⁵ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C., 1997, p. 30.

tránsito en Bogotá habían llegado a 497¹¹⁶, casi dos terceras partes menos que la cifra de 1995.

Durante un Consejo de Gobierno a finales de 1995, la Secretaría de Salud del Distrito le reportó al alcalde mayor y a su gabinete las estadísticas sobre niños quemados y muertos por pólvora. Ante la terrible situación que registraban las cifras, se discutieron alternativas para enfrentar el problema. Entre las propuestas presentadas estaba la opción de prohibir el uso de pólvora en la ciudad, sobre la cual la mayor parte del gabinete expresó su pesimismo, pues consideraban que era imposible acabar con una tradición que por siglos había existido en Colombia. Los únicos funcionarios que desde el comienzo estábamos decididos a intentarlo éramos la secretaria de Salud, el alcalde mayor y la secretaria de Gobierno, sobre quienes recaía la responsabilidad de tomar o no la medida. Si bien era cierto que cambiar una tradición cultural tan arraigada en nuestras comunidades era una empresa difícil, proteger la vida de las personas, en especial la de los niños, se debía imponer sobre cualquier otra consideración.

La implementación de la restricción a la pólvora también se llevó a cabo como un proceso de formación de ciudadanía, una intervención pedagógica para cambiar un comportamiento colectivo que ponía en riesgo la vida de los bogotanos. En este sentido, fue crucial enfrentar el problema de los quemados por pólvora como un dilema moral y cultural. *El decreto que restringió el uso de pólvora en el Distrito fue un esfuerzo grande por armonizar las regulaciones legales, morales y culturales. Había que cambiar la ley (en este caso el decreto sobre uso de la pólvora) y la práctica cultural de quemarla libremente para defender el imperativo moral de proteger la integridad física y la vida de los menores.* Se le preguntó así a la ciudadanía si estaría dispuesta a tolerar el daño físico a los niños por continuar con una tradición de celebración peligrosa o incluso por proteger los intereses comerciales de los expendedores de pólvora. Las raíces morales y culturales del problema de la utilización de la pólvora quedaron claras y dolorosamente ilustradas con la manera condicionada como se implementó la prohibición. Dicho proceso quedó registrado en las Memorias de la administración Mockus:

El proyecto comenzó en la Navidad de 1995, cuando la Administración distrital restringió la venta de artículos pirotécnicos, limitándola a unos pocos sitios de la ciudad y exclusivamente para mayores. En esta ocasión se hizo una advertencia terminante: al primer niño quemado, la restricción se

¹¹⁶ Secretaría de Gobierno de Bogotá.

alcalde había tenido razón al decretar las medidas.¹²² Más aún, según la revista *Cambio*, a la luz de los resultados, los propios ciudadanos habían comenzado a hacer llamados a la Administración para implementar las medidas permanentemente.¹²³

Cultura Ciudadana y cambios institucionales en la reducción de los accidentes de tránsito

Las denuncias de corrupción en la Secretaría de Tránsito, hoy Secretaría de Movilidad, eran permanentes. La realidad es que muchos políticos han recibido apoyo de los transportadores en sus campañas electorales (incluyendo al ex alcalde Luis Eduardo Garzón). Este gremio no sólo ha tenido concejales sino representantes y senadores en el Congreso de la República. En términos más coloquiales, podemos afirmar que dos grandes mafias influyeron durante décadas la política capitalina: los transportadores y los urbanizadores piratas. Los transportadores no han perdido su poder y capacidad de coacción con la clase política capitalina.

Un factor importante en la reducción de accidentalidad fue la eliminación, a comienzos de 1997, de la Policía de Tránsito, o de los llamados “policías azules” de la ciudad, conocidos por su ineficiencia y corrupción. Los policías azules dependían de la antigua Secretaría de Tránsito, a cuya falta de capacidad administrativa e ineficiencia ya nos hemos referido. Durante 1996 el alcalde Mockus y yo nos reunimos con abogados conocedores del sector de transporte y con los generales Gilibert y Serrano con el fin de estudiar la viabilidad de trasladar el control del tránsito de la ciudad a la Policía Metropolitana de Bogotá. El primero de enero de 1997, poco antes de abordar un avión que lo llevaría al Caribe a tomar sus primeras vacaciones, Mockus tomó la decisión definitiva de eliminar a la Policía de Tránsito. En su ausencia, me dejó como alcaldesa encargada, para que implementara la medida por haber sido yo la promotora de dicha iniciativa. El puente del 6 de enero de 1997 la Policía Metropolitana de Bogotá tomó el control total del tránsito en la ciudad. Con este cambio, esperábamos mejorar la movilidad urbana y aliviar a la ciudadanía de la extorsión cotidiana a la que estaba sometida por parte de los policías azules de la ciudad. Sin embargo, la labor de la Policía Metropolitana tuvo otro efecto inesperado y valioso: la disminución de muertes en accidentes de tránsito. La semana siguiente al cambio, los antiguos policías de tránsito me pidieron una cita para exigirme que rectificara mis comentarios alusivos a la corrupción que había motivado su retiro del Distrito. El secretario de Tránsito y yo, como alcaldesa encargada, sostuvimos una reunión muy tensa en donde se nos exigía que debíamos salir a los medios de comunicación a desmentir la existencia de corrupción

¹²² Revista *Semana*, enero de 1996, Nos. 714–717.

¹²³ Revista *Cambio*, enero de 1996, Nos. 135–138.

en su comportamiento. Yo les dije que con mucho gusto haría la corrección si de verdad ellos creían que me había excedido en mis afirmaciones. Le pedí a quien tenía la vocería del grupo que por favor me dijera lo que ellos creían que yo debía corregir mirándome a los ojos. Al tercer intento fallido del antiguo policía de sostenerme la mirada y no ser capaz de desmentir mis declaraciones procedí a decirles que para mí era imposible decir lo que ni siquiera ellos creían. Les pedí que en lugar de dar declaraciones dejáramos que los medios de comunicación grabaran la reunión, y como no me lo permitieron, levanté la sesión y entregamos definitivamente el control de tránsito capitalino a la Policía Nacional de Colombia.

Traspasar el control del tránsito a la Policía Metropolitana fue considerado por muchos como uno de los actos de gobierno más destacados de la primera administración Mockus. A este respecto, al preguntarle al ex alcalde Peñalosa qué creía él que había sido lo mejor que le había dejado su predecesor, respondió lo siguiente:

Lo mejor que pasó en la Administración Mockus-Bromberg fue haber acabado con la Policía de Tránsito que había en Bogotá, que era el principal símbolo de corrupción de la ciudad. Entregarle el manejo de tránsito a la Policía primero cambió completamente la imagen del Estado que tenían los ciudadanos y además de eso rebajó dramáticamente las muertes en accidentes de tránsito inmediatamente.¹²⁴

Institucionalización de las políticas de seguridad ciudadana

Durante el primer periodo de Mockus el tema de la seguridad se posicionó definitivamente como prioridad de gobierno. Las acciones adelantadas por el Gobierno distrital estaban todas encaminadas, en última instancia, al fortalecimiento de regulaciones para la convivencia. Además del trabajo de cara a la ciudadanía, la Administración dedicó esfuerzos considerables a crear y fortalecer instancias institucionales que le permitieran al Distrito dar un mejor manejo a la seguridad, la violencia y la delincuencia en Bogotá. Esta institucionalización le permitiría a la ciudad construir capacidad administrativa, acumular conocimientos y hacer sostenibles los esfuerzos que tan buenos resultados estaban teniendo.

¹²⁴ Entrevista con Enrique Peñalosa, 20 de diciembre de 2006.

De esta manera, en 1995 se creó la Consejería Distrital para la Seguridad, dirigida por el sociólogo Álvaro Camacho Guizado, quien tenía una larga trayectoria en el estudio de los fenómenos de la violencia y la criminalidad en el país. Camacho desempeñó un papel crucial en la Administración con el diseño del Plan Integral de Seguridad y Convivencia, con el cual se consiguió mayor coordinación interinstitucional en materia de seguridad en el Distrito.¹²⁵ El trabajo de Camacho fue continuado y profundizado por Hugo Acero, quien le dio continuidad a las políticas de seguridad al entrar a la Administración a finales de 1995 como consejero de Seguridad y convertirse en subsecretario de Gobierno en esa área a lo largo de la administración de Enrique Peñalosa y la segunda alcaldía de Antanas Mockus. La permanencia de Hugo Acero durante ocho años en Seguridad afianzó continuidad en la política y seguimiento a los indicadores, al igual que coordinación entre las instituciones (especialmente la Policía y el Distrito). En un primer momento los encargados civiles de la seguridad en Bogotá eran básicamente el alcalde Mockus, la secretaria de Gobierno y el consejero distrital en dicho tema.

A lo largo de los siguientes tres años se crearon importantes instancias administrativas para el diseño e implementación interinstitucional de políticas integrales de seguridad y convivencia. Una de las instancias más relevantes fue el Consejo Distrital de Seguridad. Se trataba de una figura introducida durante la presidencia de César Gaviria mediante el Decreto 2615 de 1991, por el cual se daban los lineamientos para la organización de los Consejos Departamentales, Regionales, Metropolitanos y Municipales de Seguridad y del Consejo del Distrito Capital. Desde su creación estos fueron utilizados generalmente como un mecanismo reactivo para atender emergencias o para evaluar respuestas inmediatas ante crisis de seguridad.¹²⁶ En el caso de Bogotá, sin embargo, la organización del Consejo Distrital de Seguridad se volvió una práctica regular y un instrumento fundamental para la formulación de políticas públicas. De tal forma, se comenzó a convocar mensualmente, con la participación obligatoria de organismos como la Fiscalía, el Ejército, la Procuraduría, el Departamento Administrativo de Seguridad, la Policía y las entidades distritales que el alcalde decidiera invitar. Este fue un escenario en el que la Alcaldía cumplió un papel fundamental de liderazgo, convocando organizaciones como la Cámara de Comercio de Bogotá, la Policía y diversas entidades distritales alrededor del tema de la seguridad ciudadana.

Una herramienta para el fortalecimiento de estas nuevas prácticas fue la puesta en funcionamiento del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD), creado en 1995 como parte del Observatorio de Cultura Urbana. El Observatorio había sido conformado para estudiar la evolución de la Cultura Ciudadana

¹²⁵ Entrevista con Hugo Acero, 26 de junio de 2007.

¹²⁶ Ibid.

en tres áreas básicas: violencia y delincuencia, calidad de vida y consumo cultural.¹²⁷ El SUIVD tenía como propósito unificar y sistematizar la recolección de información estadística sobre violencia y delincuencia en apoyo a las labores de la Consejería Distrital de Seguridad y, posteriormente, de la Subsecretaría de Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Con la colaboración del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y de la Policía, el SUIVD se convirtió en un instrumento eficiente para recopilar y georreferenciar las estadísticas de criminalidad y delincuencia en las veinte localidades de Bogotá. Un antecedente importante del sistema fue el programa Desepaz adelantado durante el gobierno de Rodrigo Guerrero en Cali y mencionado anteriormente. Dentro del enfoque epidemiológico desarrollado por Guerrero y apropiado por Mockus, la disponibilidad de información actualizada era esencial para formular e implementar políticas preventivas.

Además de permitir el diseño y la focalización de estrategias para reducir los fenómenos de violencia y criminalidad, la información recopilada por el SUIVD ha servido de fundamento para numerosas actividades de investigación y monitoreo del crimen en Bogotá. Organizaciones como la Veeduría Distrital, la Cámara de Comercio y el proyecto “Bogotá, Cómo Vamos” desempeñan sus labores de seguimiento al manejo del tema de seguridad con base en las estadísticas producidas por el SUIVD.¹²⁸ Este sistema de información ha cumplido su papel no sólo en la formulación de políticas públicas sino también en el crecimiento y mejoramiento del debate público en torno de los problemas de seguridad ciudadana. Una muestra clara de lo anterior ha sido la creciente interlocución entre la Administración y los medios de comunicación sobre las principales tendencias del comportamiento del crimen en el Distrito. Anteriormente los registros mediáticos sobre la seguridad eran vagos o muy puntuales, creando en muchos casos impresiones falsas, y las cifras básicas sobre delincuencia eran prácticamente inexistentes o muy confusas.¹²⁹ A partir de los noventa comenzaron a circular datos confiables que han permitido construir una visión más objetiva de la evolución de la seguridad en Bogotá.

¹²⁷ Martín y Ceballos, 2004, p. 222.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 227.

¹²⁹ Rivas, 2005.

Transformación cultural de la Policía

En 1995 la Policía llamó “Transformación cultural” a la estrategia que estaba desarrollando para reformular su papel en la sociedad colombiana.¹³⁰ Se trataba de un reconocimiento explícito de que la reorganización institucional y legal debía estar basada en un cambio cultural, en “una transformación del pensar, sentir y actuar” a través de <<la formación integral del policía que lo lleve a cuestionar, desaprender, comunicar, crear, participar, proyectar y liderar el desarrollo de la comunidad a la cual sirven>>.¹³¹ Al mismo tiempo, entraba en vigencia el Plan de Desarrollo de Mockus, que enfatizaba de diferentes maneras la necesidad ineludible de intervenir la cultura ciudadana en Bogotá. Así, tuvo lugar una complementación sumamente productiva entre los esfuerzos de la Administración por replantear el manejo de la seguridad y transformar las prácticas ciudadanas y las iniciativas de la Policía Nacional por reorientar la actividad policial desde el comportamiento mismo de los agentes y su relación con la comunidad y el Gobierno.

Hay un malentendido sobre la relación entre la Administración Distrital y la Policía Metropolitana cuando se piensa que la primera tiene competencias para aumentar el pie de fuerza de la segunda. Lo cierto es que la Policía Metropolitana es parte de la Policía Nacional y es el Gobierno Nacional quien determina cuántos efectivos prestan servicio en la ciudad. De este modo, los reclamos tan comunes a comienzos de los noventa dirigidos a la Alcaldía para aumentar el pie de fuerza de la Policía Metropolitana eran infundados. El Distrito tan sólo ofrece apoyo logístico y operativo a través del Fondo de Vigilancia y Seguridad y el alcalde establece los lineamientos generales de la actividad policial como jefe de Policía. A comienzos de 1995 el Gobierno Nacional se comprometió a entregar 14.000 hombres adicionales al pie de fuerza de Bogotá, un compromiso que nunca se cumplió.¹³² A pesar de las solicitudes de varias administraciones y de la presión de la opinión pública, el número de policías en Bogotá se ha mantenido estable en cerca de 11.000 efectivos. Lo interesante, en este sentido, es que el fortalecimiento de la Policía Metropolitana no fue cuantitativo sino cualitativo y la verdadera innovación de la experiencia bogotana estuvo en la transformación de la relación entre la Policía, la ciudadanía y la Administración. En palabras de Mockus:

¹³⁰ Policía Nacional, *La fuerza del cambio*, No. 2, Bogotá, Imprenta Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, 1996.

¹³¹ Policía Nacional, contenido página web: <http://www.policia.gov.co/inicio/portal/unidades/seguridad.nsf/paginas/Principal> (último acceso: 7 de julio de 2007).

¹³² Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., 1998, p. 181.

[En nuestra primera administración] se establece una relación claramente de trabajo cooperativo con la Policía. Creo que comparativamente se intensifican y se mejoran las relaciones, hay una labor de cooperación, se aceptan indicadores que se construyen conjuntamente, se empieza a invertir más en apoyo a la Policía, hay rendición de cuentas sobre resultados, sobre seguimiento. Eso será una mejora gradual a lo largo de los últimos 12 años.¹³³

En este contexto, en 1996 la primera administración Mockus lanzó el proyecto “Formación para formadores de ciudadanos”, dirigido a la formación integral de agentes y oficiales de la Policía Metropolitana a través de convenios con universidades públicas y privadas de la ciudad. Se trataba de que el policía fuera un agente educador y formador de ciudadanía, más que un agente de represión. Este proceso fue importante para acercar la Policía a la sociedad civil y comenzar a redefinir su labor, para hacer frente a la complejidad de la vida urbana. En última instancia, “Formación de formadores” fue una contribución para pasar de la visión represiva de la seguridad nacional (y del manejo del conflicto armado) a una aproximación integral a la seguridad y convivencia ciudadana.

Gobernar con independencia: la interrupción de las costumbres clientelistas

Desde el comienzo la administración Mockus tuvo como uno de sus principales objetivos hacer gestión pública con independencia y sin compromisos políticos, dando cumplimiento a las normas establecidas en la Constitución y en el Estatuto Orgánico de Bogotá. Las iniciativas para realizar la separación de poderes se adelantaron a través de un énfasis en la discusión pública y en el intercambio abierto de argumentos. Los esfuerzos realizados en este campo pusieron de manifiesto los problemas de la representación política del Distrito y la necesidad de encontrar un reemplazo legítimo y colectivamente aprobado a los mecanismos clientelistas.

Para inaugurar me como secretaria de Gobierno de Bogotá algunos líderes de la localidad de Ciudad Bolívar decidieron hacer un paro cívico a los pocos días de mi posesión. El edil más fuerte dentro del grupo (quien terminó en la cárcel acusado de violación a una menor) y otros líderes locales me pidieron cita y me explicaron las razones de su protesta. Los oí con inmensa atención pero les dije que como eran tantas y tan variadas mis obligaciones y sus peticiones les proponía tener antes del paro una reunión para poder establecer cuáles de sus solicitudes se podían cumplir y cuáles no. Además les dije que con mucho gusto trabajaría con ellos por espacio de dos horas en la

¹³³ Entrevista con Antanas Mockus, 19 de diciembre de 2006.

mañana y dos en la tarde y no como acostumbraban a hacerlo, en reuniones interminables, o declararse en asamblea permanente, porque los problemas de Ciudad Bolívar eran demasiado importantes para la Administración pero no eran los únicos de la ciudad. Así fue como, el día antes de la protesta, me reuní con los representantes del paro cívico entre las 8:00 a.m. y las 10:00 a.m., y al final de la mañana les dije que como no habíamos logrado llegar a un acuerdo era necesario volver a reunirnos de 6:00 p.m. a 8:00 p.m. Como a las 8:00 p.m. tampoco habíamos llegado a algún acuerdo les dije que era indispensable levantar la sesión para que ellos fueran a organizar a la comunidad para la protesta mientras que yo debía reunirme con la Policía Metropolitana de la ciudad para lograr mantener en orden la ciudad. La sorpresa al otro día fue grande cuando el paro no prosperó y el líder de la revuelta me dijo que de hecho él sólo quería medirme el aceite y que como yo no me había asustado él había decidido suspender el paro.

Durante la Administración 1995-1997 se llevó a cabo una ruptura de las relaciones clientelistas con el Concejo. El nuevo marco legal que regía las relaciones entre Administración y Concejo introducido por el Estatuto le permitió a Mockus gobernar la ciudad sin un partido político y sin un solo concejal de bolsillo: el único concejal elegido por un movimiento afín fue Jorge Child, quien en más de una oportunidad ofreció una fuerte resistencia a las propuestas del Distrito. Un concejal importante en la discusión de los distintos proyectos de acuerdo fue Juan Carlos Flórez. No llegó al Concejo por el Movimiento de Ciudadanos en Formación ni estuvo siempre de acuerdo con nuestras posiciones, pero aportó mucho en las discusiones dentro del recinto. Hay que reconocer también que María Victoria Vargas siempre estuvo dispuesta al diálogo y a la argumentación.

El primer episodio de la nueva relación entre el Ejecutivo y el Concejo Distrital fue la discusión del proyecto de Plan de Desarrollo. A finales de abril de 1995 presentamos el proyecto de acuerdo al Concejo para su aprobación. Los concejales, que estaban acostumbrados a negociar con los alcaldes las partidas presupuestales, por primera vez se enfrentaron a una Administración que les pidió que analizaran y discutieran el proyecto sin pretender obtener prebendas como contraprestación. De esta manera, se establecieron unas reglas de juego y se llevó a cabo la discusión. Como secretaria de Gobierno radiqué en el Concejo el proyecto de acuerdo del Plan de Desarrollo el 28 de abril; el concejal Dimas Rincón me preguntó en tono jocoso si ya había entendido la situación y venía con la “maletica” de los contratos, por cuanto nunca les había entregado la “maletica” de los puestos. Quedé muy sorprendida por el comentario y le respondí que durante nuestra administración no existiría la más mínima posibilidad de negociar principios ni políticas públicas y que el único intercambio que habría sería el de argumentos. Al final de ese año, cuando para todos era claro que el Gobierno distrital no cedería en su propósito de no incurrir en prácticas clientelistas, dicho concejal

renunció a su curul.¹³⁴ Dimas Rincón fue reemplazado por Germán Olano, hoy representante a la Cámara por Bogotá.

Al vencerse el plazo legal para que el Concejo de la ciudad aprobara el proyecto del Plan de Desarrollo, los concejales quisieron adicionar cambios sin la suficiente discusión ni aprobación del alcalde, lo cual lo llevó a tomar la decisión de expedir el plan por decreto. Este acto de gobierno marcó la pauta de las relaciones entre la Alcaldía y la clase política de la ciudad, al definir claramente el límite de las competencias del Ejecutivo y el Legislativo. En este mismo sentido, a los ediles de la ciudad se les envió el mensaje de hacer su tarea de frente a la ciudadanía, sin presiones distintas a la argumentación sustentada, o la Administración gobernaría sin su colaboración.

Se podría pensar que al decretar el Plan de Desarrollo sin el beneplácito del Concejo la Administración debilitaría la ejecución del Plan y, en general, su capacidad de gestión. Sin embargo, aunque esta independencia entre Ejecutivo y Legislativo efectivamente conllevó dificultades y produjo fuertes tensiones entre la Alcaldía y el Cabildo, el Distrito no perdió gobernabilidad y se alcanzaron resultados muy valiosos para la ciudad. En este período la Alcaldía lideró una agenda política explícita a lo largo de los tres años de gobierno, haciendo un seguimiento cercano de la labor con el Concejo y marcando la pauta para su trabajo. La relación entre la Administración y el Concejo siempre contó con la participación directa del alcalde, la Secretaría de Gobierno y la Presidencia del Concejo, quienes fijaban la agenda legislativa. *Las sesiones extraordinarias se utilizaron exclusivamente para proyectos de interés de la Administración.* La agenda se evaluaba cada seis meses, por cuanto en ese entonces la Presidencia del Concejo rotaba semestralmente. Esta coordinación permitió tener un trabajo legislativo sobresaliente: al mismo tiempo que el promedio anual de proyectos de la Administración convertidos en Acuerdos del Concejo fue el más alto (20 por año) de las últimas cinco administraciones (de la de Castro a la de Garzón), la tasa general de aprobación de proyectos fue del 40%, la segunda más alta durante el mismo periodo. Así, la Administración logró durante su periodo discutir la mayoría de sus proyectos prioritarios. Para mayor ilustración, ver los gráficos 8 y 8a del capítulo 5.

Resumiendo, el principal logro en el período 1995-1997 fue la introducción *real* de la separación de poderes, con tensiones pero muy efectiva. No sólo no se paralizó el Distrito, sino que la Administración logró plantear una amplia agenda legislativa de 158 proyectos (el número más alto de las últimas cinco administraciones), de los cuales 61 se convirtieron en Acuerdos del Concejo, un 70% más que durante la administración

¹³⁴ *El Espectador*, Bogotá, 1998.

Peñalosa, la segunda con mayor número de proyectos aprobados. Este trabajo contrasta con el de los concejales, quienes presentaron sólo 121 proyectos durante el mismo periodo, menos de la mitad que en el periodo siguiente y casi una décima parte de los 1.144 presentados por ellos durante los tres primeros años de la administración Garzón. Sin embargo, la tasa de aprobación para estos proyectos fue la más alta de los últimos quince años, con un 27%. Los concejales jugaron con las reglas planteadas —intercambio de argumentos y no de favores— y lograron varias victorias de gran provecho para la ciudad. Por ejemplo, gracias al empeño del concejal Ángel Custodio Cabrera, la ciudad tuvo mayor número de comisarias de familia funcionando más rápido de lo que planteaba el cronograma propuesto por la Administración.

Esta manera de gobernar sin recurrir a arreglos clientelistas, aunque claramente productiva para la ciudad, implicó un costo alto para algunos de los funcionarios del Gobierno distrital en términos del acoso jurídico al que fueron sometidos por parte de los organismos de control manejados por las clientelas de los concejales. El secretario de Tránsito de la época perdió su apartamento, y otros funcionarios como Carmenza Saldías, los ex alcaldes Mockus, Bromberg y yo hemos tenido que enfrentar desde entonces innumerables procesos en nuestra contra, pagando de nuestros propios bolsillos abogados que nos representen. Tal vez no exista en la historia de la ciudad una administración más investigada por los organismos de control y a la que la ciudadanía haya considerado más transparente.

Cultura Ciudadana, espacio público y movilidad

Las iniciativas de Cultura Ciudadana estuvieron desde sus inicios estrechamente relacionadas con el uso y la recuperación del espacio público de Bogotá: <<*Sin cultura ciudadana no hay reglas respetadas en el uso de lo público. Tampoco hay capacidad para reconocer los lugares en los cuales esas reglas se deban cumplir*>>.¹³⁵ En este sentido, la idea de transformar prácticas sociales estaba indisolublemente unida con la idea del *uso* de los espacios. Adicionalmente, en el Plan de Desarrollo 1995-1998 de la administración Mockus se establecía como prioridad de gobierno <<*recuperar los ambientes en que se es ciudadano: espacio público*>>.¹³⁶ Formular así este objetivo ponía de manifiesto una conexión fundamental entre los entornos urbanos y el ejercicio ciudadano. Si de cambiar comportamientos se trataba, resultaba imprescindible intervenir los escenarios en que estos tienen lugar. El primer Plan de Desarrollo de Mockus enfatizó

¹³⁵ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., 1998, p. 458.

¹³⁶ *Ibíd.*, p. 463.

así la necesidad de trabajar en el mantenimiento y uso del espacio público, es decir, de “ampliar, redistribuir y cuidar el espacio público” porque <<el mejoramiento del espacio público favorece el buen comportamiento ciudadano>>.¹³⁷

Intervenciones físicas en el espacio público

Entre 1995 y 1997 el Gobierno distrital dio los primeros pasos en materia de recuperación y renovación física del espacio público. Una parte fundamental del interés de la administración Mockus por lo público estuvo articulada desde 1995 en la recuperación física de espacios deteriorados de la ciudad. Además de ser un compromiso del Plan de Desarrollo “Formar Ciudad” y parte del objetivo general de formar ciudadanía, la recuperación del espacio público era un mandato constitucional que el Gobierno distrital estaba obligado a cumplir. A este respecto, en el artículo 82 de la Constitución de 1991 se estableció lo siguiente: <<Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular>>¹³⁸. Consecuentemente, dando cumplimiento a la norma, la Alcaldía inició procesos de recuperación del espacio público desde 1995 con el levantamiento de casetas de ventas ambulantes (1.094), el retiro de vendedores ambulantes (1.981), la recuperación de predios (239), reubicación de casas (22), intervención de vías (75) y el retiro de 3.477 vallas, aviso y pancartas¹³⁹. Durante ese periodo se realizó un trabajo importante en la recuperación de parques (474) con la creación del Sistema Distrital de Parques, y se comenzaron a adelantar demoliciones de rejas y muros que obstaculizaban el espacio público.¹⁴⁰

Dos de las intervenciones en el espacio público que tuvieron mayor impacto durante la administración Mockus y que de alguna manera sentarían un precedente para los siguientes años, fueron los planes para la renovación de la Avenida Jiménez y de la carrera 15. El Plan de Desarrollo “Formar Ciudad” incluía dentro de sus grandes proyectos el Plan Centro, con el objetivo de iniciar procesos de recuperación de espacio público y renovación urbana en el centro histórico de Bogotá.¹⁴¹ Dentro del plan, el rediseño de la avenida Jiménez, eje urbanístico e histórico de Bogotá, tenía especial importancia. Este rediseño incluía la recuperación de la Plaza de San Victorino, epítome del deterioro urbanístico por procesos de explotación comercial, ilegalidad e inseguridad.

¹³⁷ Ibid., p. 466.

¹³⁸ Martín y Ceballos, 2004, p. 265.

¹³⁹ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., 1998, p. 63.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid., p. 391.

En los medios de comunicación la iniciativa de la Alcaldía fue considerada como <<*el primer paso hacia el rescate del espacio público*>>¹⁴². De acuerdo con la revista *Semana*, con la administración Mockus el espacio público comenzaba a tener “carta de ciudadanía” gracias a una política clara para su recuperación y un presupuesto de cerca de 650.000 millones de pesos para tal fin, en cabeza del Instituto de Desarrollo Urbano del Distrito.¹⁴³

Durante ese mismo periodo se inició la intervención de la carrera 15 entre las calles 72 y 100, uno de los distritos comerciales más importantes de la ciudad. La 15, como es conocida comúnmente, era un claro ejemplo de deterioro de espacio público, donde los intereses de los comerciantes, vendedores ambulantes y conductores de automóviles opacaban el interés común. Para los noventa casi no había casi espacio para los peatones en esta zona comercial fuertemente transitada por los bogotanos. Pero en 1995 la Administración dio inicio a un proceso para transformar la 15 en un paseo comercial de cielo abierto. Con el apoyo de la Alcaldía se implementó un plan que permitió la realización de diseños con activa participación de la ciudadanía (representada en la Corporación Pase Carrera 15)¹⁴⁴. No obstante, algunos sectores se opusieron al proyecto por considerar que iba a traer pérdidas para sus negocios, lo cual demoró el inicio de la obra, y fue en la alcaldía de Enrique Peñalosa cuando finalmente se adelantó el proyecto.

Pedagogía para la recuperación del espacio público

Aunque la primera administración Mockus llevó a cabo acciones para la recuperación y el mantenimiento del espacio público de la ciudad, su énfasis fue en actos pedagógicos y simbólicos para modificar el uso y las prácticas ciudadanas en dichos espacios. En este sentido el programa de gobierno de Mockus consideraba que la transformación física de la ciudad debía ir acompañada por un cambio de actitudes, comportamientos y percepciones. Desde esta perspectiva, una de las primeras intervenciones en espacio público tomó las calles de Bogotá por sorpresa en 1995, cuando un grupo de mimos contratados por la Alcaldía salió a las principales intersecciones de la ciudad para cuestionar las costumbres de los peatones y conductores y promover un mayor cumplimiento de normas. Se trataba de 400 jóvenes que con las caras pintadas de blanco y vestidos de negro persuadían silenciosamente a los bogotanos a respetar las señales de tránsito y, sobre todo, a respetarse más los unos a los otros. “Con brincos y maromas,” se

¹⁴² Revista *Semana*, No. 743, “La gran vía”, 29 de julio de 1996.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Martín y Ceballos, 2004, p. 269.

decía en las Memorias de la primera administración de Mockus, <<*dieron clases de buena conducta: no arrojar basura a la calle, ayudar a los ancianos a cruzar las vías, y respetar los semáforos y las cebras*>>. ¹⁴⁵ En palabras de Mockus:

[La campaña de los mimos] se trataba de una forma de autoridad que explícitamente no tenía la posibilidad de castigar y que corregía los comportamientos a través de la comunicación y la pedagogía. El mimo ni siquiera podía decir palabras hirientes, estaba limitado fundamentalmente a aplicar sanciones sociales o a despertar la conciencia de los ciudadanos. ¹⁴⁶

Los mimos impulsaron procesos de autorregulación y mutua regulación ciudadana con resultados notables. En el caso de respeto a los cruces peatonales o “cebras”, anteriormente una señal que nadie o casi nadie respetaba en las calles de la ciudad, una encuesta del Observatorio de Cultura Urbana en 1996 mostró que el 76% de los conductores decían respetar la cebra y 72% de los peatones afirmaron utilizarla. La difusión masiva de la labor de los mimos en los medios de comunicación permitió representar el espacio público de la ciudad de una manera innovadora y llevar a los ciudadanos a ver las calles, andenes y plazas de la ciudad con nuevos ojos: de una tierra de nadie llena de incivilidad, agresividad e indiferencia, comenzó a mostrarse como un espacio de ciudadanía para la interacción pacífica.

Parte de la efectividad de las estrategias pedagógicas de la administración Mockus resultó de una disposición ciudadana hacia el cambio y la innovación, algo que ya había quedado claramente expresado en la elección de Mockus. De acuerdo con Doris Sommer, quien ha estudiado la “agencia cultural” en América Latina, las intervenciones artísticas y simbólicas pueden interrumpir y desbloquear comportamientos habituales al “desfamiliarizar” contextos cotidianos. Con respecto a las políticas de Cultura Ciudadana de Bogotá, Sommer dice lo siguiente: <<*La sorpresa y extrañeza repentina de entornos familiares rompió el hechizo de la indiferencia a las normas y refrescó la percepción pública sobre la dependencia mutua y la vulnerabilidad en las calles*>>. ¹⁴⁷

¹⁴⁵ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., 1998, p. 47.

¹⁴⁶ Mockus, 2003, p. 8.

¹⁴⁷ Sommer, Doris, *Art and Accountability*, manuscript, <http://www.culturalagents.org>, p. 7 (original en inglés). Para más datos sobre agencia cultural, ver Sommer, Doris (Ed.), *Cultural Agency in the Americas*, Durham, Duke University Press, 2006.

Después de los mimos siguieron otras iniciativas para promover la autorregulación y mutua regulación en el espacio público, como la estrategia de las tarjetas ciudadanas. En este caso se trataba de una tarjeta blanca por un lado, con un dedo pulgar hacia arriba, y roja por el otro, con el pulgar hacia abajo. Las tarjetas se distribuyeron masivamente en Bogotá, con la idea de reemplazar los intercambios agresivos entre conductores, y entre conductores y peatones, por una comunicación pacífica. La iniciativa tuvo resonancia en los medios de comunicación¹⁴⁸ y reforzó esa nueva disposición de la ciudadanía a participar en juegos urbanos dirigidos a modificar sustancialmente las interacciones en el espacio público.

La creación de juegos o escenas urbanas como la propiciada por lo mimos tuvo, así, un papel en la transformación de la experiencia del espacio público en la ciudad. Estos serían los primeros pasos para una renovación integral —tanto en términos de uso como de infraestructura— de las zonas comunes de la ciudad. Como se mencionó, los medios de comunicación fueron claves para crear esas nuevas dinámicas urbanas. Al comienzo de 1995, por ejemplo, *El Espectador* registraba el problema de la “lucha por el espacio vial” entre conductores y peatones y anotaba con optimismo que la administración Mockus estaba abriendo un espacio para el cambio a través de la pedagogía.¹⁴⁹ Por la misma época la revista *Cambio* resaltaba la importancia de explorar la opción pedagógica en lugar del “garrote”, tal como lo estaba haciendo la Alcaldía con la campaña de los mimos.¹⁵⁰

Pedagogía y movilidad

Una primera serie de acciones de gobierno que tuvieron impacto sobre la movilidad urbana surgió en el marco del programa de Cultura Ciudadana implementado por Antanas Mockus, especialmente en su primer periodo como alcalde (1995-1997). Para el equipo de Mockus una de las consecuencias del incumplimiento de normas y de la falta de cooperación era la disminución de la productividad social.¹⁵¹ Por esta razón, además del objetivo primordial de preservar la vida, las acciones de Cultura Ciudadana tenían como propósito ayudar a aumentar la eficiencia y productividad de la ciudad. En el campo de la movilidad urbana las acciones de Cultura Ciudadana fueron articuladas como un plan de

¹⁴⁸ *El Tiempo*, “Bogotanos, a jugar con Antanas”, 6 de enero de 1995.

¹⁴⁹ *El Espectador*, “Las señales de tránsito”, 6 de enero de 1995.

¹⁵⁰ Revista *Cambio*, Nos. 84-86, enero de 1995.

¹⁵¹ Mockus, Antanas, “Anfibios culturales, moral y productividad”, en *Revista Colombiana de Psicología*, Vol. 3, 1994, pp. 125-135.

manejo de tráfico para <<aprovechar al máximo la infraestructura existente, optimizando sus condiciones de funcionamiento>>.¹⁵² La pedagogía, el mejoramiento de la señalización de tránsito y la adecuación de espacios públicos confluyeron para aumentar la seguridad y eficiencia de la movilidad y el transporte urbano. Estas políticas buscaban una transformación de las prácticas ciudadanas que estuviera a la base de los cambios institucionales y los avances infraestructurales. En palabras de Mockus, se trataba de mejorar el *software* antes que el *hardware*, porque ni siquiera se sabía si este último iba a cambiar considerablemente, dadas las limitaciones financieras del Distrito en ese momento.

La recuperación de las finanzas de Bogotá

Por lo menos hasta los primeros años de la década de los noventa las capacidades institucional y financiera del Distrito estuvieron sistemáticamente rezagadas con respecto a las necesidades y desafíos planteados por el rápido y desmedido crecimiento que la ciudad experimentó durante el siglo XX. En 1992 la revista *Semana* anunciaba que Bogotá estaba al borde de la quiebra y que en ese momento, como nunca antes, la crisis financiera de la capital había llegado a un punto inmanejable¹⁵³. El agotamiento de nuevas fuentes de ingresos, el desbordamiento del gasto público y el crecimiento del déficit fiscal habían llevado a que Bogotá “tocara fondo”.¹⁵⁴ La capital atravesaba un momento de iliquidez crítico, al punto que varias entidades crediticias como el Banco Mundial y Findeter estaban suspendiendo las transferencias de recursos ante la ausencia de garantías.¹⁵⁵

La aplicación del Estatuto Orgánico le permitió a la ciudad empezar a solucionar su problema de déficit fiscal. Sin embargo, fue durante la primera administración Mockus que se introdujo una estrategia de crecimiento sostenido de los ingresos de la ciudad para inversión social y en infraestructura. Esta estrategia permitió consolidar una política fiscal que, al tiempo que sostenía un nivel de inversión importante, mantenía niveles de endeudamiento sostenibles. Dicha política fiscal garantizó la disponibilidad de recursos para las necesidades en el corto plazo (por ejemplo, gastos en educación y salud), y permitió empezar a cerrar la brecha fiscal¹⁵⁶ y acceder a grandes capitales para realizar

¹⁵² Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., 1998, p. 89.

¹⁵³ Revista *Semana*, No. 545, “El colapso de Bogotá”, 12 de octubre de 1992.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ La brecha fiscal mide si la política fiscal posee un presupuesto lo suficientemente cercano a un equilibrio sostenible a largo plazo. La brecha fiscal representa la cantidad en la que se deben aumentar los

inversiones en infraestructura —vía descapitalizaciones y endeudamiento—. Una política fiscal como esta permite que la gestión de gerentes y directores de entidades distritales materialice metas en el corto y mediano plazos en el marco de una planeación a largo plazo. Mientras otras metrópolis latinoamericanas como Buenos Aires y Sao Paulo colapsaban financieramente y hacían tambalear las finanzas nacionales, Bogotá no sólo salió de su crisis fiscal sino que consolidó una política fiscal responsable y sostenible que le permitió transformarse.

Durante este periodo la ciudad multiplicó sus fuentes de ingresos explotando a fondo los mecanismos de descentralización fiscal provistos por la Constitución de 1991 y el Estatuto Orgánico, e innovando en la búsqueda de fuentes de recursos no convencionales. De esta manera, la ciudad empezó a contar con un amplio portafolio que incluye fuentes tributarias y no tributarias, de capital y de endeudamiento. A continuación se describen las transformaciones en las finanzas de la ciudad ocurridas durante la primera administración Mockus, transformaciones que fueron (y en algunos casos siguen siendo) de gran trascendencia para el desarrollo de Bogotá.

Aumento de los ingresos tributarios

Los ingresos tributarios crecieron en importancia durante la primera administración Mockus gracias a la introducción de nuevos impuestos (sobretasa a la gasolina) y por el mejoramiento del esquema tributario (reteICA) o de su administración (formación catastral).

a. Autoavalúo y formación catastral

El Estatuto Orgánico introdujo a Bogotá en 1993 la figura del autoavalúo que existía en la legislación nacional desde 1990. Bajo esta figura, son los propietarios los encargados de realizar el avalúo comercial de sus respectivos predios, avalúo sobre el cual se liquida el impuesto predial. Adicionalmente, se implementó la declaración privada de los impuestos distritales, lo cual significa que el contribuyente es el responsable de presentar la declaración y el pago del impuesto predial, cambio que hizo que el esquema girara en

impuestos (o recortar el gasto) para evitar que la deuda, como porcentaje del PIB, aumente indefinidamente.

torno a la confianza en el contribuyente. Esta figura permitió aumentar en 77% el recaudo por concepto de este impuesto.

A pesar de su efectividad en el corto plazo, la herramienta del autoavalúo debía ser complementada en el mediano plazo por un proceso de consolidación de la base catastral del Distrito. Así, todo el empujón del autoavalúo fue capitalizado por la ciudad con el trabajo continuo y acelerado de formación del catastro realizado desde 1995. La ciudad quedó totalmente formada en 2001 y los ciclos de actualización catastral se disminuyeron de más de cinco años a tres años en 2004.

b. Sobretasa a la gasolina

Aunque la Ley 105 de 1993 y el Estatuto Orgánico autorizaban una sobretasa a la gasolina hasta de un 20%, era el Concejo de Bogotá el que tenía el poder de tomar la decisión acerca del porcentaje que efectivamente se iba a aplicar. El objetivo de la sobretasa era garantizar el mantenimiento de la malla vial en el largo plazo, y el proyecto de acuerdo presentado por la Administración al Concejo en 1995 hubiera asegurado recursos para recuperar la malla vial de la ciudad en cuatro años. Sin embargo, en el Acuerdo 21 de 1995 el Concejo estableció una tarifa que se incrementaba gradualmente desde un 13% en 1996 hasta un 15% en 1998. Así mismo, el acuerdo estableció que del total recaudado se destinaría el 50% para mantenimiento y recuperación de la malla vial, 30% para su ampliación y 20% para el programa de acceso a barrios y pavimentos locales del IDU.

En 1997, y con Bromberg como alcalde, la Administración presentó un proyecto que aumentaba la tarifa al 20% y modificaba la destinación para ampliar el porcentaje destinado al mantenimiento de la malla vial. Sin embargo, debido a la influencia del alcalde electo Enrique Peñalosa, en el Acuerdo 23 de 1997 la destinación de los recursos quedó así:

<<50% para financiación del sistema integrado de transporte masivo y el otro 50% se destinará de la siguiente manera: 20% para ampliación y mantenimiento de la malla vial, y 30% para el programa de acceso a barrios y pavimentos locales que ejecutará el IDU>>.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Acuerdo 23 de 1997, artículo 2.

De esta manera, la que hubiera podido ser la solución al problema del mantenimiento de la malla vial se diluyó en medio de otros problemas de movilidad, a saber, la necesidad de construir un sistema de transporte masivo para la ciudad.

c. Retención del ICA

El Estatuto Orgánico fusionó el impuesto de industria y comercio y el de avisos y tableros en el Impuesto de Industria, Comercio y Avisos (ICA), cuya declaración ya no era anual, como la de sus antecesores, sino bimestral. El ICA es la mayor fuente de ingresos tributarios del Distrito y representa aproximadamente un 30% de los ingresos totales de la ciudad. Adicionalmente, en 1995 la Administración Distrital realizó un cambio importante en el recaudo de este impuesto al introducir la figura de la retención en la fuente o reteICA. Esta modificación permitió incluir a los pequeños comerciantes y así ampliar la red de contribuyentes en el sector productivo.

d. Acceso a capital vía endeudamiento: la calificación de riesgo

Una metrópolis en expansión como Bogotá requiere de grandes inyecciones de capital para inversiones de gran escala en infraestructura, como sistemas de transporte masivo, construcción o modernización de redes de acueducto y alcantarillado, expansión de la malla vial, etc. El acceso a créditos es crucial para poder realizar dichas inversiones. La calificación de riesgo de una ciudad determina su acceso a crédito y el costo de este. Entre más alta sea la calificación, más barato y abundante será el crédito. Una buena calificación abre las puertas del mercado de capitales nacional e internacional. Cuando la ciudad obtiene una buena calificación de riesgo se convierte en su propia garantía y ya no tiene que acudir a la nación para que esta le dé su aval. Más importante aún, una buena calificación de riesgo hace que la ciudad deje de depender de los organismos multilaterales y de la nación para obtener recursos para grandes inversiones: estos pueden provenir de créditos con bancos privados y de la colocación de bonos en el mercado de valores.

En agosto de 1996 Bogotá se convirtió en la primera ciudad del Tercer Mundo en obtener su propia calificación, lo que le mereció el reconocimiento del sistema financiero internacional. Por su parte, Naciones Unidas, por medio de su instancia de asuntos económicos, organizó foros internacionales sobre el tema de “Nuevas fronteras de la financiación del desarrollo”, donde la experiencia de Bogotá fue protagonista. Para poder

obtener la calificación de riesgo el equipo de la Secretaría de Hacienda Distrital, encabezado por Carmenza Saldías, preparó durante un año y medio los documentos para presentar a la ciudad ante las evaluadoras de riesgo. Este trabajo supuso una labor de preparación de información fiscal y financiera que implicó elaborar y organizar los estados financieros de la ciudad de manera sistemática, rearmando su historia financiera desde los años ochenta. Para realizar este trabajo fue necesario, entre otras cosas, crear la Dirección de Contabilidad de la Secretaría de Hacienda —responsable de elaborar los estados financieros de la ciudad— y la Contaduría —del recaudo y del manejo de liquidez—, preparar un presupuesto anual detallado y crear el Banco de Proyectos en Planeación Distrital.

Además de este proceso de formalización de su información financiera, el Distrito tuvo que empezar a manejar otra variable: la liquidez. En su momento la liquidez del Distrito fue vista como un problema por algunos medios y sectores de la opinión pública, que confundieron los conceptos de presupuesto y manejo de caja. A pesar de que la liquidez es uno de los principales indicadores a la hora de evaluar riesgo, los críticos la veían como recursos que no estaban siendo ejecutados. Afortunadamente, en el lapso de dos años las críticas por este concepto se desvanecieron, a pesar del dramático incremento de liquidez. Dicha liquidez es manejada por la Mesa de Dinero de la Tesorería del Distrito. En ese momento, la Mesa de Dinero manejaba un promedio mensual cercano a los 400 mil millones de pesos. En la actualidad, maneja unos 1.500 millones de dólares que producen utilidades para la ciudad y le permiten obtener altas calificaciones de riesgo.

La calificación de riesgo tiene otra dimensión de gran valor para la ciudad: sus balances financieros pasan a ser auditados por una agencia externa, con criterios estrictos de evaluación de desempeño fiscal. Esto quiere decir que ya no son entes de control local, politizados y de limitada capacidad técnica, los que observan el manejo financiero de la ciudad. Esta nueva evaluación es mucho más rigurosa e independiente, lo cual obliga a los administradores de las finanzas de la ciudad a mantener un buen manejo y una contabilidad clara.

e. Recursos de capital provenientes de las empresas de servicios públicos

Además de que se aumentaron los ingresos tributarios y se multiplicó la capacidad de endeudamiento, Bogotá redescubrió el enorme potencial financiero de sus empresas de servicios públicos. A pesar de que estas empresas son una parte importante del patrimonio de la ciudad, durante muchos años representaron más gastos que ingresos para

el Distrito. Las reformas introducidas por el Estatuto Orgánico permitieron, como ya se ha mencionado, despolitizar su dirección —los concejales ya no podían hacer parte de sus juntas directivas— y le dieron mayor transparencia a los procesos de contratación —la junta directiva perdió poder de decisión en contratación y se inhabilitó a familiares de concejales para licitar por contratos—. Así, durante la primera administración Mockus las empresas fueron administradas por profesionales altamente calificados. De esta manera, no sólo se salvaron de la quiebra, sino que empezaron a dar utilidades.

Adicionalmente, las empresas públicas del Distrito representan un ahorro que la ciudad ha hecho durante décadas. Estas empresas han sido construidas con los aportes de los ciudadanos —vía tarifas— con el fin de proveer la infraestructura de servicios públicos que la ciudad necesita. Por eso no es extraño ver cómo todas las administraciones distritales de estos últimos quince años han hecho múltiples propuestas para tratar de liquidar esos ahorros. Los resultados han sido variados, pero los casos más notorios han sido los de la venta de la Empresa de Teléfonos de Bogotá y la capitalización y posteriores descapitalizaciones de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá. A continuación se describen algunos aspectos de estos dos procesos, los cuales, a pesar de compartir varias características en común, tuvieron resultados muy distintos.

f. La frustrada venta de la Empresa de Teléfonos de Bogotá

Las propuestas de vender, privatizar o capitalizar la Empresa de Teléfonos (ETB) encarnaron grandes esfuerzos gerenciales y políticos de varias administraciones y atrajeron gran atención de los medios. Dentro de este complejo y casi siempre espinoso tema, la venta, la privatización o la capitalización de una empresa pública suelen generar los más candentes debates públicos. Este tipo de operaciones atrae poderosamente la atención de los medios de comunicación, pues suele generar enfrentamientos públicos entre grupos de gran poder político y visibilidad: Administración, Concejo, sindicatos y grandes inversionistas.

Desde los primeros meses de su primera administración Mockus buscó vender la ETB para efectuar inversiones en infraestructura y en obras sociales, proyecto que fue sistemáticamente hundido en el Concejo. En su momento la negociación era vista por los analistas como <<*una venta donde todos ganan*>>.¹⁵⁸ Sin embargo, *El Tiempo* afirmaba

¹⁵⁸ Revista *Semana*, Nos. 800-804, septiembre de 1997.

que <<para nadie es un secreto que esta entidad [la ETB] es un fortín político de varios concejales de la ciudad>>.¹⁵⁹ Para superar el obstáculo aparentemente insalvable del Concejo, Mockus propuso un plebiscito sobre la venta de la ETB. Eventualmente tal propuesta también se hundiría en el Concejo.

Después de dos años, y ante el éxito de la capitalización de la Empresa de Energía de Bogotá, la Administración propuso una operación similar para la ETB. Finalmente, después de haber sido presentada en ocho ocasiones ante el Concejo durante la administración Mockus-Bromberg, la propuesta de capitalización de la ETB, bajo el esquema de venta de acciones, fue aprobada en noviembre de 1997. Pero esta capitalización no se llevaría a cabo, pues como se verá más adelante, la administración Peñalosa logró que el Concejo aprobara la venta de la ETB.

g. Capitalización de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá

Desde muy temprano en su administración y con el fin de salvarla del colapso financiero, Mockus pretendió capitalizar la Empresa de Energía de Bogotá (EEB) al tiempo que trataba de vender la ETB. Tales eran las dimensiones de la inminente crisis de la EEB que, a diferencia del proyecto de venta de la ETB, la propuesta de capitalización pasó sin mayores problemas por el Concejo. El objeto del proyecto era buscar una inyección de capitales privados nacionales o extranjeros para salvar la compañía, de manera que se transformó en una empresa por acciones.¹⁶⁰ Por cuestiones legales, antes de realizar la capitalización se separaron los negocios de generación, transmisión y distribución de energía, en tres empresas independientes, creadas al efecto: Emgesa para manejar el negocio de generación, Codensa para manejar el negocio de distribución y comercialización, y la nueva EEB, que conservó el negocio de transmisión.

El proceso, estructurado por el gerente de la EEB, se inició en enero de 1996 y culminó con gran éxito en el segundo semestre de 1997, cuando fue otorgada la licitación internacional, hecho que fue registrado por *El Tiempo* de la siguiente manera:

Mientras que la Asamblea de Accionistas y la Junta Directiva de la Empresa fijaron un precio base total de US\$ 900 millones, los inversionistas ofrecieron US\$ 2.177 millones por los negocios de la generación, distribución y comercialización de la energía en Bogotá. (...). Mientras la EEB fijó como precio base para Emgesa, firma generadora, US\$ 610 millones, Capital Energía S. A. ofreció US\$ 810 millones. Para

¹⁵⁹ *El Tiempo*, 14 de mayo de 1996.

¹⁶⁰ Acuerdo 1 de 1996, Concejo de Bogotá D.C.

Codensa, empresa distribuidora y comercializadora de la energía de Bogotá, se fijó un precio base de US\$ 290 millones. Aquí la firma Luz de Bogotá ofreció US\$ 1085 millones.¹⁶¹

Ambas firmas ganadoras eran consorcios que agrupaban múltiples empresas españolas y chilenas y contaban con una amplia participación del Grupo Endesa, de España.

Aunque la operación en sus primeros meses estuvo cubierta por un manto de dudas por supuestas extralimitaciones de las directivas de la entidad¹⁶² e improvisación¹⁶³, demostró ser un éxito¹⁶⁴: se captó más del doble de capital presupuestado, aproximadamente 1,2 millones de dólares adicionales. De esta operación la ciudad sacaría ingentes recursos para su transformación física y social durante las siguientes administraciones (vía utilidades y descapitalizaciones), y el modelo de gestión público-privado adoptado demostró ser todo un éxito.

Los logros de Bogotá en protección a la vida, relaciones políticas, movilidad urbana, espacio público y finanzas durante la primera administración de Mockus marcaron el inicio de un cambio profundo en el manejo de los asuntos públicos en el Distrito Capital. El aspecto central que permitió dichos avances, tal como se ha destacado más arriba, fue la confluencia de diversos factores, tales como la toma de decisiones acertadas por un equipo de gobierno independiente, los cambios legales e institucionales, el mejoramiento de infraestructura, la comunicación y la pedagogía. Estos son algunos de los elementos que le permitieron a la ciudad ir más allá de reformas formales estériles para comenzar a fortalecer un verdadero sentido de lo público. Esta mayor legitimidad política, cada vez más visible en términos de desempeño institucional e incluso en el espacio mismo de la ciudad, fue la que creó las condiciones para un giro en las percepciones y prácticas ciudadanas.

¹⁶¹ "Doblaron oferta por la Empresa de Energía", *El Tiempo*, 16 de agosto de 1997.

¹⁶² *El Espectador*, 2 de octubre de 1998.

¹⁶³ *El Espectador*, 17 de abril de 1998.

¹⁶⁴ Revista *Cambio*, No. 370, "El negocio del siglo de la ciudad", julio de 2000.

generado el pesimismo bogotano y las actitudes inciviles era la mala calidad del entorno físico de la ciudad.¹⁶⁹ Consecuentemente, el plan “Por la Bogotá que Queremos” se formuló con miras a materializar un nuevo espacio público, condición esencial para la igualdad social, la productividad urbana y la seguridad ciudadana, y construir así una nueva ciudad:

Una ciudad con múltiples parques y áreas verdes que posibilite y optimice el uso del tiempo libre de los ciudadanos, estimule la convivencia civilizada, fortalezca la amistad entre vecinos, amplíe las posibilidades para que las personas discapacitadas tengan las mismas oportunidades para disfrutar de su ciudad, mejore la seguridad ciudadana, promueva y fomente la cultura del cuidado y mantenimiento del espacio público por parte de los ciudadanos y ofrezca una mejor calidad de vida a todos sus habitantes.¹⁷⁰

En la opinión de Peñalosa, su principal legado fue haber dejado un nuevo modelo de desarrollo urbano basado en la restricción del automóvil particular y la inversión en una “ciudad para la gente”¹⁷¹. Uno de los principales conflictos y logros de su administración, en sus propias palabras, fue haber liberado a los andenes de la invasión de automóviles: *<<Aquí nunca en la historia se habían sacado a los carros de los andenes, en 100 años no se habían sacado los carros de los andenes en la ciudad de Bogotá, y ese fue el más difícil [conflicto] de todos, porque nunca antes nadie había tocado a los estratos altos>>*.¹⁷²

El alcalde Peñalosa no tenía memoria de una de las primeras intervenciones que mostraron las bondades de la recuperación del espacio público para los ciudadanos. En 1995 recuperamos la carrera 24, en el área conocida como 7 de Agosto en la ciudad de Bogotá. El 20 de abril de 1995, después de seis años de aplazamientos de una decisión judicial, el alcalde local de Barrios Unidos levantó 250 casetas de los mal llamados vendedores “ambulantes-estacionarios”, por instrucciones mías como secretaria de Gobierno, con el total respaldo del alcalde mayor y la Policía Metropolitana. En 17 oportunidades los alcaldes locales de administraciones anteriores pospusieron la orden judicial de la recuperación del espacio público por las dificultades que ella traería. Sin embargo, cuando el doctor Bocanegra, alcalde local, me comentó que estaba pensando

¹⁶⁹ Ibid., p. 270.

¹⁷⁰ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., 1998b, pp. 11-12.

¹⁷¹ Entrevista con Enrique Peñalosa, 20 de diciembre de 2006.

¹⁷² Ibid.

posponer por enésima vez la orden judicial, le dije que durante nuestra administración haríamos cumplir la ley así no fuera lo más popular. Procedimos a pedirles a los vendedores ambulantes que retiraran toda su mercancía para evitar que algo se les perdiera y paralelamente hablamos con la Cámara de Comercio local con miras a que los comerciantes nos aseguraran empleos para las familias que íbamos a dejar sin casetas. Fue así como el 21 de abril de 1995 los andenes de la carrera 24 amanecieron libres para el tránsito de los peatones. La primera sorpresa fue la de que la movilidad en el sector mejoró considerablemente, pues los ciudadanos no tuvieron que compartir con los automóviles el pavimento sino que volvieron a caminar por las aceras. A la semana siguiente del operativo, el sector formal del comercio vino a felicitarme por el desalojo con la intención de apropiarse ellos de los andenes para sus vehículos. Muy rápidamente entendieron que nuestro propósito no era cambiar de invasor sino permitir que todos los ciudadanos del sector gozaran de la recuperación del espacio público. Acordamos embellecer el entorno, y en menos de un año el Fondo de Ventas Populares desarrolló un proyecto pionero de intervención y ampliación de los andenes del sector. El comercio formal ofreció 250 empleos a los vendedores que fueron rechazados por los ambulantes aduciendo que no les servía ganar un salario mínimo, pues la calle era más rentable. Así sucedió la primera recuperación de espacio público: se cumplió una orden judicial, se retiró del espacio público a quienes lo explotaban en la ilegalidad, se les ofreció empleo a los invasores y se develó que es más rentable no pagar servicios públicos ni impuestos que trabajar por un salario formal. Además, no se les permitió a los comerciantes formales invadir lo que había costado tanto trabajo recuperar.¹⁷³

Partiendo de autores como Jane Jacobs, que destacaban la importancia del espacio democrático moderno como un lugar de encuentro, de redes de control informal y de pluralismo social¹⁷⁴, Peñalosa concentró sus esfuerzos en renovar, recuperar y reconstruir entornos urbanos como espacios para la igualdad y la democracia.

En su opinión, el principal avance de Bogotá durante esos años fue <<básicamente haber hecho una ciudad para la gente, las aceras, los parques (aunque los parques también comenzaron a mejorar antes), es... haber hecho una ciudad más humana, más peatonal, (...) [lo cual] tiene que ver con cosas muy simbólicas de igualdad, de una ciudad más democrática...>>.¹⁷⁵ Dentro de este contexto se puede comenzar a ver cómo las políticas de Mockus y Peñalosa terminaron siendo complementarias. Mockus intervino los entornos urbanos, con especial énfasis en las interacciones ciudadanas, aunque también

¹⁷³ *El Tiempo*, "Vendedores del 7 de Agosto para otra parte", 21 de abril de 1995.

¹⁷⁴ Jacobs, Jane, *The Death and Life of the Great American Cities*, New York, Random House, 1961.

¹⁷⁵ Entrevista con Enrique Peñalosa, 20 de diciembre de 2006.

dando inicio a procesos de recuperación física, y después Peñalosa, con gran eficiencia y una visión ambiciosa, logró ejecutar grandes procesos de construcción y recuperación de espacios públicos para la ciudad. Con el objetivo común de consolidar el ámbito de lo público, ambas administraciones atacaron problemas estrechamente relacionados: cultura ciudadana y entorno físico.

A pesar de considerar que los verdaderos cambios en la mayoría de las áreas se introdujeron durante su administración, Peñalosa reconoció que la alcaldía de Mockus fue crucial para sensibilizar a los bogotanos, es decir, para volverlos receptivos al cambio y a la innovación.¹⁷⁶ Pero para Peñalosa lo fundamental no era tanto la modificación de prácticas ciudadanas a través de la comunicación y la pedagogía, sino la introducción de cambios físicos en la ciudad. La idea del mejoramiento del contexto físico también había sido planteada y explorada por Mockus en la llamada “adecuación de entornos = contextos”, pero para él esto debía ser abordado de manera integral con el cambio de comportamientos y percepciones ciudadanas.

En cuanto a los resultados concretos, durante la administración Peñalosa se recuperaron cerca de un millón y medio de metros cuadrados de espacio público. Dada la disponibilidad de recursos¹⁷⁷, el nivel de ejecución entre 1998 y 2000 fue realmente notable. Durante su gestión se iniciaron grandes obras como Transmilenio, el sistema de ciclorrutas, la Red Distrital de Bibliotecas, los colegios en concesión y numerosos andenes, alamedas y parques. Estos proyectos representaron el comienzo de una verdadera transformación urbanística, con la emergencia de un nuevo espacio público que integraba un sistema de transporte masivo, medios alternativos de transporte, infraestructura para peatones y oferta cultural en parques y bibliotecas públicas. El impacto de estos avances en términos de calidad de vida ha sido extraordinario.

Un problema relacionado con la recuperación del espacio público que tuvo mucha resonancia en los medios de comunicación fue el manejo de los vendedores ambulantes. Desde el comienzo del gobierno de Peñalosa hubo enfrentamientos con los vendedores ambulantes por los desalojos masivos dentro de la nueva política de espacio público que adelantaba la Administración. En un balance de sus primeros 100 días en la Alcaldía la revista *Semana* decía lo siguiente:

¹⁷⁶ Entrevista con Enrique Peñalosa, 20 de diciembre de 2006.

¹⁷⁷ El saneamiento de las finanzas distritales, así como las políticas de austeridad y la capitalización de empresas públicas del Distrito, le permitieron a Peñalosa disponer de suficientes recursos para llevar a cabo procesos de recuperación de espacio público masivos.

Gran parte del énfasis de su administración [de Peñalosa] está puesto en el espacio público. Por eso entró como un buldózer y sus medidas para desalojar a los vendedores ambulantes terminaron en enfrentamientos con la Policía. Los vendedores han protestado alegando que el alcalde olvida el problema social y que les está quitando su medio de vida en una ciudad con más del 10 por ciento de desempleo.¹⁷⁸

El columnista de la revista *Semana* Antonio Caballero llegó incluso a afirmar que el retiro de los vendedores ambulantes estaba contribuyendo a un aumento de la criminalidad con el dudoso argumento de que por la pérdida de su trabajo estaban siendo forzados a delinquir:

...las zonas públicas se han vuelto más peligrosas que antes, y en consecuencia inutilizables para el público, por la razón elemental y previsible de que los millares de vendedores desalojados y no reubicados, despojados de los medios de subsistencia por el delirio del alcalde, han tenido que convertirse forzosamente en delincuentes para no morir de hambre.¹⁷⁹

Esta, como muchas otras opiniones del columnista en mención, son atractivas pero algunas infundadas. Desconoce que muchos de los vendedores ambulantes dependen de los comerciantes formales que amplían sus negocios más allá del espacio privado, de contrabandistas y mafias que lavan dinero y cobran por el uso del espacio público en la ciudad. Además, algunos de los vendedores funcionan en colaboración con la delincuencia urbana. Reconocer esta situación no implica evitar cualquier uso del espacio público para ventas callejeras, pero dicha política debe ser reglada teniendo en cuenta densificación y otros usos del suelo. Las ciudades de países no opulentos han sido muy tacañas a la hora de planear sus andenes, parques y plazas y sería mucho más razonable argüir por empleos dignos para todos en lugar de rasgarse las vestiduras pensando que si no entregamos el espacio público a las mafias y a sus beneficiarios (que somos todos los ciudadanos que compramos en él) estamos fomentando la delincuencia.

¹⁷⁸ Revista *Semana*, No. 833, "Peñalosa, el buldózer", 4 de mayo de 1998.

¹⁷⁹ Caballero, Antonio, "Nerón alcalde", en Revista *Semana*, No. 865, 21 de diciembre de 1998.

A este respecto, desde 1995 la administración Mockus había reorganizado el Fondo de Ventas Populares, atribuyéndole la función adicional de “preservar el uso colectivo del espacio público”. Durante la administración Peñalosa el Fondo se convirtió en instrumento crucial para ofrecer alternativas de reubicación, capacitación y asociación a los vendedores ambulantes. La recuperación del espacio público pasó a manos de la Empresa de Renovación Urbana.

Menos carros particulares y más transporte público eficiente: políticas de movilidad durante la administración Peñalosa

En términos de movilidad, el énfasis de la administración Peñalosa fue desestimular la utilización de automóvil particular al tiempo que buscaba consolidar el transporte público, fortalecer los medios alternativos de transporte y ampliar la oferta de espacio público. Peñalosa venía inspirado por modelos de planeación que privilegian la densidad urbana, es decir, en los que se evita la “suburbanización” resultante de un modelo de desarrollo fundado en la utilización del automóvil particular y en la construcción de infraestructura vial. Contrario a una de las recomendaciones del estudio de la Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (JICA, por sus siglas en inglés) para ampliar las vías-arterias de la ciudad con la construcción de autopistas elevadas, Peñalosa fue enfático en que <<el futuro de la ciudad es restringir el uso del automóvil e invertir en una ciudad para la gente>>.¹⁸⁰

Desincentivar el uso del carro particular

Una de las primeras medidas que se implementó para corregir el exceso de automóviles particulares fue restringir su circulación en horas pico, según el último número de la placa, que se ha mantenido en los últimos nueve años con el nombre de Pico y Placa. Detrás de esta política estaba la convicción de que la inversión desmedida en infraestructura vial tiene consecuencias indeseables. Por lo demás, construir vías para atender la demanda creciente por utilización de carros es sumamente costoso (en términos económicos y ecológicos) e insostenible y, en última instancia, injustificable teniendo en cuenta las necesidades sociales y limitaciones financieras de una ciudad como Bogotá. En las Memorias de la administración Peñalosa esta idea se resumía en los siguientes términos:

¹⁸⁰ Entrevista con Enrique Peñalosa, 20 de diciembre de 2006.

Reconocemos la necesidad de contar con algunas vías arterias adicionales, e incluso autopistas, con el propósito de facilitar viajes de fin de semana a las afueras de la ciudad. Sin embargo, consideramos que la construcción de más vías arterias para resolver la congestión vehicular en las horas pico no es efectiva. Más bien, tiene efectos no deseables, como disminuir la densidad poblacional, lo cual lleva a la suburbanización; afectar la circulación peatonal; encerrar y aislar barrios y comunidades, como la cerca de un potrero; favorecer a los habitantes de estratos más altos, quienes gracias a esas vías rápidas se desplazan a las viviendas suburbanas, canchas de golf, universidades y centros comerciales.¹⁸¹

Para Peñalosa, privilegiar al carro particular era el máximo símbolo de desigualdad social. De tal modo, durante su periodo le dio énfasis a una idea que Mockus ya había trabajado bajo la consigna “espacio público, espacio sagrado” y la llevó a un nivel aplicable a toda la ciudad con procesos masivos de construcción y recuperación de espacio público, así como con mayores restricciones —tanto de movilización como de estacionamiento— para los automóviles particulares. A diferencia de las restricciones implementadas en otras ciudades latinoamericanas, el Pico y Placa sólo era para horas de congestión, lo cual evitaba la compra de un segundo o tercer carros. Con la medida se restringía el 40% del flujo de automóviles particulares, reduciendo los tiempos de viaje en 58 minutos, aumentando la velocidad promedio en un 43% y aminorando la contaminación por emisiones de gases en un 11%.¹⁸²

Estas ideas sobre la necesidad de encaminar el desarrollo de la ciudad teniendo como eje al transporte público en lugar del automóvil particular se expresaron en un acto simbólico y pedagógico de gran impacto: el Día sin Carro. Por iniciativa del alcalde Peñalosa¹⁸³ se celebró el primer Día sin Carro el 24 de febrero de 2000 entre las 6:30 a.m. y las 7:30 p.m., con la restricción total de la circulación de automóviles particulares.¹⁸⁴ La experiencia tuvo efectos pedagógicos y comunicativos muy poderosos: se demostró que la ciudad podía funcionar adecuadamente con transporte público y se hicieron evidentes los beneficios ecológicos, de seguridad vial y movilidad urbana implicados en la reducción del uso del carro particular. La iniciativa fue premiada con el *Stockholm Challenge Award-Environment*¹⁸⁵ y recibió un amplio apoyo por parte de los medios de

¹⁸¹ Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., *La Bogotá del tercer milenio: historia de una revolución urbana 1998-2000*, volumen I (“Bogotá a Escala Humana”), Bogotá, Alcaldía Mayor, 2000, p. 96.

¹⁸² Ibid., p. 97.

¹⁸³ *El Espectador*, “Peñalosa propone un día sin carros, sólo para bicicletas”, 13 de enero de 2000.

¹⁸⁴ Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2000, p. 97.

¹⁸⁵ *El Espectador*, “Estocolmo premió el Día sin Carro”, 6 de junio de 2000.

comunicación y la ciudadanía.¹⁸⁶ El 29 de octubre de 2000, con las elecciones para alcalde mayor, se realizó una consulta popular en la cual la mayoría de los ciudadanos (63%) votó a favor de celebrar anualmente del Día sin Carro (el primer jueves de cada año). De este modo, desde entonces la ciudad ha realizado todos los años el evento, creando durante un solo día una situación de movilidad más igualitaria y sostenible en la cual los ciudadanos se familiarizan cada vez más con los avances en transporte público, espacios urbanos y medios alternativos de transporte.

Transmilenio: eje del sistema integrado de transporte masivo

La solución implementada por la administración Peñalosa al problema del transporte masivo, Transmilenio, tuvo antecedentes que sentaron las pautas para la formulación de una solución sostenible y viable a los problemas de transporte masivo de la capital. Por una parte, el largo debate sobre el Metro fue una condición crucial para que la ciudad madurara en términos de planeación y diseño de propuestas. La coyuntura económica durante los ochenta y noventa, así como la opinión de planeadores bien informados, actuaron a favor de una propuesta alternativa como la de Transmilenio. Aunque la discusión sobre el Metro fue excesivamente larga, costosa y ante todo políticamente motivada, el que no se haya concretado en una primera línea le permitió a la ciudad acumular más información, sopesar la factibilidad del proyecto y analizar las consecuencias en el largo plazo. De este modo fue posible conocer verdaderamente el problema de transporte y movilidad de la ciudad para formular una solución, en lugar de lanzarse simplemente en un proyecto atractivo y popular, pero poco ajustado a las condiciones y necesidades de la ciudad. El Metro de Medellín, que hemos venido pagando todos los colombianos, fue visto *a posteriori* como una acción “irracional” por su falta de planeación y fue importante para que Bogotá no repitiera los mismos errores y para que tomara un camino con más posibilidades de impacto y sostenibilidad en el largo plazo.

Por otro lado, paralelamente al irrealizado proyecto del Metro, en las administraciones de Pastrana, Castro y Mockus se exploraron alternativas de transporte como Metrobus (un proyecto de sistema de vías exclusivas para buses articulados propuesto durante la administración de Jaime Castro, que fue desechado en 1996) y como los sistemas de vías exclusivas para buses (esto es, la troncal de la avenida Caracas), que ya iban en la dirección de lo que finalmente se convertiría en Transmilenio. El proyecto de Metrobus contenía muchos de los principios de diseño y funcionamiento que después incorporaría

¹⁸⁶ Revista *Semana*, No. 930, “El Día sin Carro”, 20 de marzo de 2000.

Transmilenio, pero no contaba con elementos claves de manejo institucional y administrativo, ni con un esquema económico para vincular a las compañías de transporte. La troncal de la Caracas, por su parte, había demostrado que las vías exclusivas para buses tenían un buen potencial para movilizar pasajeros. En 1999 el flujo máximo de pasajeros por hora en la troncal de la Caracas era de 36.500, superando la capacidad de otras vías de buses como las de Sao Paulo (21.000) y Porto Alegre (28.000) y representando la mitad del flujo de grandes sistemas de transporte en rieles como el de Ciudad de México (70.000).

No obstante lo anterior, la troncal de la Caracas no resolvía los problemas fundamentales del transporte tradicional; los proveedores del servicio seguían siendo las compañías y buses de siempre, con el mismo esquema organizacional. Ante la falta de una entidad distrital encargada de supervisar y regular las operaciones en la troncal, los buses tradicionales continuaron librando su “guerra del centavo” —la competencia por recoger pasajeros—, y la Caracas se convirtió en un campo de batalla. Los índices de criminalidad y accidentalidad vial eran particularmente altos y el agresivo diseño de las estaciones y separadores de la troncal parecían enjaular a los usuarios más que facilitar su transporte. El pobre funcionamiento de la troncal de la Caracas hizo evidente la necesidad de crear o fortalecer alguna agencia gubernamental para planear, mantener y operar (o supervisar) el sistema.¹⁸⁷

En el Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que Queremos”, la administración Peñalosa reconocía la necesidad prioritaria de reorganizar el sistema de transporte colectivo de buses <<teniendo en cuenta que los buses son y seguirán siendo el eje principal del sistema de transporte masivo de la ciudad>>.¹⁸⁸ Dada su experiencia en transporte urbano, su familiaridad con sistemas de tránsito rápido de buses como el de Curitiba en Brasil, y su conocimiento detallado del caótico sistema de transporte de Bogotá, Peñalosa tenía claro el tipo de solución que la ciudad requería. Lo que tenía en mente era un sistema que acabara con los incentivos de la guerra del centavo; para ello lo fundamental no era la construcción de infraestructura, sino un esfuerzo institucional para crear una entidad eficiente encargada de la planeación y supervisión del sistema. En pocas palabras, Peñalosa sabía bien que la propuesta requería ir más allá de la construcción de vías exclusivas para buses, debía incluir también una reorganización profunda de aspectos operativos y administrativos. Lo más importante, en este contexto, era replantear la relación contractual de los conductores, las condiciones de operación de los vehículos y

¹⁸⁷ Ardila, 2003, p. 236.

¹⁸⁸ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., 1998b, p. 17.

la relación entre los inversionistas privados y el Distrito. En su Plan de Desarrollo, Peñalosa enfatizó las siguientes estrategias para reestructurar el servicio de transporte:

...por una parte, el rediseño del sistema de rutas en función de la demanda espacial y temporal, junto con la definición de las condiciones operacionales del mismo, las características físicas de la malla vial y las especificaciones técnicas del equipo rodante; y, por otra, la constitución de un organismo de gestión de la operación, encargado de contratar los servicios de transporte de las empresas constituidas para tal fin, controlar la operación del sistema, recaudar los ingresos por tarifa y pagar a los operadores por el servicio prestado.¹⁸⁹

En este sentido, más que un problema infraestructural o financiero, el sistema integrado de transporte masivo presentaba un reto de gestión y negociación. Al describirlo, Peñalosa insiste en los siguientes aspectos:

Transmilenio es un sistema que, primero, independiza el ingreso del conductor del número de pasajeros que recoge. (...) Segundo, es un sistema que le permite a la gente cambiar de bus todas las veces que quiera con el mismo ticket... el desafío de Transmilenio era gerencial, era coger esos buses, esos transportadores tradicionales, y volverlos unos gerentes... Era el problema político de coger la vía más difícil de todas, que era la Caracas, y sacar a los buses tradicionales y montar un sistema. Lo sofisticado de Transmilenio no es que tenga unas estaciones y unos carriles exclusivos, lo sofisticado de Transmilenio es la organización gerencial del sistema. Eso es Transmilenio.¹⁹⁰

Un factor crítico de éxito para lograr lo anterior era, por tanto, la capacidad de planeación, gestión y coordinación dentro del Distrito para negociar con los transportadores y modificar radicalmente las reglas de juego bajo las cuales se regía la provisión del servicio público en Bogotá. Por tal razón, Peñalosa no asignó el manejo del proyecto a la STT —una institución débil e ineficiente— sino que desde muy temprano

¹⁸⁹ Ibid., p. 34.

¹⁹⁰ Entrevista con Enrique Peñalosa, 20 de diciembre de 2006.

(en enero de 1998) creó un grupo de especialistas encargado de los planes, estudios, diseños y coordinación interinstitucional.¹⁹¹

Peñalosa y su equipo concentraron sus esfuerzos en recolectar información sobre sistemas de transporte de buses de ciudades latinoamericanas, como el implementado en Curitiba.¹⁹² Puesto que uno de los objetivos centrales era lograr que las compañías de transporte se volvieran socias del nuevo sistema, el equipo estudió a fondo los intereses de los transportadores. Según el consultor de transporte Ardila, el equipo asesor cumplió un importante papel al combinar los ejercicios de planeación con la construcción de relaciones con el gremio transportador y con su liderazgo en las negociaciones.¹⁹³ Este fue uno de los puntos más delicados del proceso de implementación del nuevo sistema: al comienzo de las negociaciones los transportadores organizaron paros¹⁹⁴ mostrando su resistencia al cambio y enviando la señal de que no estaban dispuestos a perder su poder.¹⁹⁵

De tal modo, se realizaron numerosos encuentros y reuniones para lograr la participación de los transportadores, mostrándoles la necesidad de transformar el sistema y las ventajas para ellos si se sumaban al proyecto. Igualmente, hubo un trabajo intenso con el Concejo de Bogotá, que quedó materializado en el Acuerdo 4 de 1999, por medio del cual se creó la Empresa de Transporte Tercer Milenio, Transmilenio S.A. Uno de los aspectos del proyecto de acuerdo que resultó de gran importancia para ganar el apoyo de los transportadores y del Concejo fue incluir como factor de ponderación en las licitaciones “la experiencia local en la prestación del servicio de transporte público colectivo”.¹⁹⁶ Esto garantizaba a los transportadores un trato preferente en la contratación de operadores.

Todo el proceso de la negociación, formulación y debate fue consolidado con una serie de esfuerzos para darla a conocer a la ciudadanía y trabajar para convencer a la opinión pública de que se trataba de una buena alternativa.¹⁹⁷ El 10 de diciembre de 1998 la Alcaldía hizo un gran lanzamiento de la propuesta en el centro de la ciudad, que incluía la exhibición y prueba de buses de alta capacidad traídos por diferentes proveedores.¹⁹⁸

¹⁹¹ Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2000, p. 128.

¹⁹² *Ibíd.*, p. 129.

¹⁹³ Ardila, 2003, pp. 330 y siguientes.

¹⁹⁴ *El Tiempo*, Bogotá, diciembre 18 de 1998.

¹⁹⁵ Ardila, 2003.

¹⁹⁶ Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2000, p. 136.

¹⁹⁷ Gómez, Jairo, *Transmilenio: la joya de Bogotá*, Transmilenio, 2003, p. 40.

¹⁹⁸ Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2000, p. 130.

Poco después, la idea de Transmilenio comenzó a tomar forma y a fijarse tanto en la imaginación de los ciudadanos¹⁹⁹ como en los análisis periodísticos sobre el futuro de la movilidad urbana en Bogotá.²⁰⁰ Finalmente, como un acto con valor tanto simbólico como estratégico, el equipo de Peñalosa decidió que la primera fase de Transmilenio tenía que ser implementada en la avenida Caracas, el corredor de mayor conflicto entre la Administración y las empresas tradicionales de transporte. Justamente por esa razón Peñalosa creía que debía ser la primera fase del sistema: se sentaría con ello un precedente crucial para el desarrollo del proyecto.²⁰¹ En efecto, la transformación de la Caracas tuvo un impacto muy efectivo en los ciudadanos, medios y transportadores sobre la viabilidad y conveniencia de Transmilenio.²⁰² Sin embargo, fue a Mockus en su segunda administración a quien le tocó despejar las troncales para Transmilenio, pues el sistema realmente comenzó a operar en el 2001 así Peñalosa lo hubiera inaugurado en el último mes de su mandato.

Las políticas de seguridad en la administración Peñalosa

Las políticas de seguridad en la administración Peñalosa giraron en torno de iniciativas centradas en el desempeño institucional, la integración entre la Policía y la comunidad y el mejoramiento del entorno físico de la ciudad. No obstante el cambio de lenguaje de su propuesta de gobierno, que dejaba atrás la terminología de Cultura Ciudadana y conceptos relacionados con la transformación moral y cultural, se dio una relativa continuidad entre las políticas de seguridad y convivencia de Enrique Peñalosa y las que había adelantado Mockus.

Seguridad y “ventanas rotas”

En materia de seguridad esta administración puso el énfasis en el estrecho vínculo que existe entre contextos físicos y comportamientos. En contraste con su escepticismo frente a las intervenciones simbólicas de la alcaldía de Mockus, para Peñalosa era evidente que la recuperación del espacio público tenía un impacto significativo sobre la inseguridad urbana, porque un entorno ordenado, abierto y bien adecuado mejora la calidad de vida, dificulta las actividades delictivas y facilita el cumplimiento de normas.²⁰³ Esta

¹⁹⁹ Gómez, 2003.

²⁰⁰ *El Tiempo*, “Transmilenio”, 14 de diciembre de 1998.

²⁰¹ Ardila, 2003, p. 326.

²⁰² *El Tiempo*, Bogotá, 14 de mayo de 1999.

²⁰³ Entrevista con Enrique Peñalosa, 20 de diciembre de 2006.

aproximación tenía como antecedente la experiencia de la ciudad de Nueva York durante las décadas de los ochenta y los noventa, cuando se implementó una política de “cero tolerancia” frente a la criminalidad.²⁰⁴ Dicha política implicaba atacar factores directos e indirectos —incluyendo el incumplimiento de normas básicas de convivencia— que propiciaran actos delincuenciales. La estrategia de “cero tolerancia” estaba apoyada en un influyente artículo de comienzos de los ochenta escrito por George Kelling y James Q. Wilson, en el que se desarrollaba lo que ha sido conocido como la teoría de las “ventanas rotas”.²⁰⁵ El punto fundamental de Kelling y Wilson era el de que la manera más efectiva de luchar contra la criminalidad debe comenzar por el control a las contravenciones menores y al deterioro del espacio urbano. Un edificio con una ventana rota y un *graffiti* invita a más vandalismo y finalmente a mayor delincuencia. Una calle con basura y mala iluminación crea las condiciones para más abandono y, en última instancia, para mayor criminalidad. Kelling y Wilson hicieron entonces un llamado —que se puso en práctica durante la alcaldía de Rudolph Giuliani en Nueva York— para recuperar y mantener espacios urbanos y promover un mayor control de normas y regulaciones básicas.

En Bogotá hubo mucho de “ventanas rotas”, pero dicha política fue adaptada a las necesidades de la ciudad en programas como Obras con Saldo Pedagógico y complementada con estrategias pedagógicas y comunicativas para el cumplimiento de normas y el uso adecuado de entornos urbanos. Los programas de Obras con Saldo Pedagógico y Tejedores de Sociedad fueron creación de Luis Fernando Ramírez, director de Acción Comunal, entre 1995-1997. Uno y otro programas buscaban integrar a las comunidades en la solución directa de sus problemas. Tejedores de Sociedad estaba dirigido a incentivar la creatividad artística de las poblaciones jóvenes, y Obras con Saldo Pedagógico a obras físicas. El único programa que realmente sobrevivió y se amplió durante la administración de Claudia López fue el de Obras con Saldo Pedagógico, dirigido por un antiguo colaborador de Ramírez. Incluso Peñalosa, quien no compartía el entusiasmo de la anterior administración por los programas de Cultura Ciudadana, lanzó en 1999 una exitosa campaña de pedagogía para promover el cumplimiento de las normas y el civismo en la ciudad.²⁰⁶ En parte esta era una respuesta a las alarmas encendidas por los medios sobre la difícil situación de seguridad en Bogotá y, en particular, en el centro de la ciudad.²⁰⁷ Se trataba de “Misión Bogotá”, un programa que ofrecía a poblaciones en alto riesgo (delincuentes menores, drogadictos, habitantes de la calle, etc.) la oportunidad de trabajar para el Distrito como guías cívicos. De alguna manera, se trataba de la continuación y formalización de la iniciativa de los mimos implementada durante la

²⁰⁴ Acero, 2003.

²⁰⁵ Kelling, George and Wilson Q. James, “Broken Windows”, en *The Atlantic Monthly*, marzo de 1982, Vol. 249, No. 3, pp. 29-38.

²⁰⁶ Acero, 2003.

²⁰⁷ *El Tiempo*, junio de 1998; *El Tiempo*, agosto de 1998; *El Tiempo*, octubre de 1998.

primera administración Mockus, aunque con un nuevo componente para la resocialización de jóvenes y adultos en riesgo a través de la enseñanza de normas. De acuerdo con Mockus, quien dio continuidad al programa durante su segundo gobierno, <<los guías de Misión Bogotá cultivan el orden en las esquinas de la ciudad y en las estaciones de Transmilenio, como parte de su proceso de resocialización. En pocas palabras, aprenden a cumplir las normas enseñándole al ciudadano común y corriente las reglas básicas de convivencia>>.²⁰⁸ De tal modo, aunque la administración Peñalosa dio prioridad a la construcción y renovación infraestructural, también dio cierta continuidad a las medidas de educación ciudadana a través de Obras con Saldo Pedagógico y Misión Bogotá.

Los medios de comunicación fueron receptivos en general y en algunos casos críticos frente a los cambios urbanísticos de la ciudad. En junio de 1998 *El Espectador* señaló los importantes avances en recuperación del espacio público y, en particular, su incidencia positiva en la reducción de los índices de criminalidad en el centro de la ciudad.²⁰⁹ Pero durante esos años la prensa y otros medios escritos continuaron insistiendo sobre las dificultades de seguridad que se vivían en el centro. Hubo informes sobre la falta de civismo y la inseguridad rampante en la carrera décima²¹⁰, así como sobre la sensación de inseguridad de la mayoría de la ciudadanía, en particular en las zonas de Bosa, Kennedy y el centro.²¹¹ Algo que quedó en evidencia durante esos años fue la importancia del tema de seguridad ciudadana en la opinión pública como una prioridad colectiva, lo que permitió un constante seguimiento por parte de los medios y de la ciudadanía. Los medios dieron a conocer frecuentemente información coyuntural que encendió alarmas sobre fenómenos aislados, cuando en realidad la tendencia de largo plazo era positiva. Así, por ejemplo, las noticias sobre actos terroristas y ciertas modalidades delictivas tuvieron mucha resonancia y generaron una sensación de inseguridad y temor. En este sentido, los medios de comunicación pueden haber contribuido a esa paradoja que ha vivido Bogotá en los últimos años, pues las cifras de criminalidad y violencia muestran una mejoría contundente al mismo tiempo que la percepción ciudadana sobre inseguridad sigue siendo alta²¹². Esta es, en parte, la razón por la cual hubo un gran rechazo ciudadano a la demolición de cerramientos, muros y rejas ilegales dentro del proceso de recuperación de espacio público en Bogotá.²¹³

²⁰⁸ Mockus, 2003b, p. 10.

²⁰⁹ *El Espectador*, "Recuperado 10% del espacio público", 12 de junio de 1998.

²¹⁰ *Revista Cambio*, No. 292, enero de 1999.

²¹¹ *El Tiempo*, marzo de 1999; *El Tiempo*, julio de 1999.

²¹² "Bogotá, Cómo Vamos", Veeduría Distrital de Bogotá.

²¹³ *Revista Semana*, No. 962, septiembre de 2000; *El Tiempo*, octubre de 2000; *El Tiempo*, septiembre de 2001.

Continuidad en la restricción al porte de armas

En materia de desarme los medios de comunicación reconocieron el éxito que habían tenido las medidas en el pasado y le hicieron un llamado a la nueva administración para continuar con su implementación.²¹⁴ Peñalosa dudaba que las políticas de seguridad de Mockus tuvieran algo que ver con el descenso de los indicadores de violencia y delincuencia: <<Ese es uno de los misterios del tiempo. Yo nunca he logrado entender muy bien por qué [se redujo la inseguridad en Bogotá]. Yo sinceramente no creo mucho en el cuento de las campañas de desarme y cosas de esas”.²¹⁵ Sin embargo, a mediados de 1998 la Administración anunció que mantendría la política de desarme para los fines de semana.²¹⁶ En diciembre de 1998 la Administración ratificó su decisión de mantener el desarme los fines de semana y lo hizo nuevamente en febrero de 1999.²¹⁷

A pesar de que la seguridad ocupaba un lugar importante en la agenda de gobierno de Peñalosa, desde 1998 se comenzó a presentar un retroceso en los índices de criminalidad. Los medios comenzaron a registrar con preocupación un alza en los niveles de delincuencia²¹⁸ y, según un estudio de la Veeduría Distrital reseñada por *El Tiempo*, la mayoría de los ciudadanos percibían a la ciudad como insegura.²¹⁹ Los homicidios siguieron cayendo pero a un ritmo más lento: entre 1998 y 2000 la tasa por cada 100.000 habitantes se redujo de 40 a tan sólo 35. En cuanto a homicidios con armas de fuego, a partir de junio de 1998 el promedio mensual subió de 143 (agosto de 1997 a junio de 1998) a 161 (junio de 1998 a mayo de 1999).²²⁰ Ante esta situación, la administración Peñalosa manifestó que continuaría con el desarme los fines de semanas y que consideraría la posibilidad de solicitar autorización para implementar el desarme permanente.²²¹ Finalmente, no se volvió a implementar la restricción permanente al porte de armas, como había sucedido a finales de 1997.

²¹⁴ Revista *Cambio*, No. 261, junio de 1998.

²¹⁵ Entrevista con Enrique Peñalosa, 20 de diciembre de 2006.

²¹⁶ *El Tiempo*, julio de 1998.

²¹⁷ *El Tiempo*, diciembre de 1998; *El Tiempo*, febrero de 1999.

²¹⁸ *El Tiempo*, septiembre de 1998; *El Tiempo*, diciembre de 1998.

²¹⁹ *El Tiempo*, marzo de 1999.

²²⁰ Acero, Hugo, “La seguridad ciudadana en entornos urbanos complejos”, en Llorente, M. V. y Rubio, M. (Eds.), *Elementos para una criminología local*, Bogotá, Editorial Uniandes, 2003.

²²¹ *El Tiempo*, septiembre de 1999.

Hora zanahoria y prohibición de pólvora

Una de las primeras acciones del recién electo alcalde Enrique Peñalosa a comienzos de 1998 fue derogar el decreto que restringía el horario de la rumba en Bogotá. Esto dio lugar a críticas por parte de algunos sectores de la ciudadanía, que consideraban la decisión del nuevo alcalde como un retroceso en materia de protección a la vida. Un ciudadano sostenía en *El Espectador* que por satisfacer intereses particulares y cumplir promesas electorales Peñalosa estaba poniendo en riesgo la vida de los bogotanos.²²² No obstante, los medios dieron a conocer dos razones fundamentales por las cuales se había decidido suspender la Hora Zanahoria: por una parte, la nueva administración sostenía que el horario de los establecimientos nocturnos y de expendio de alcohol no era el único factor causante de inseguridad en la noche bogotana y que se debían atender otros aspectos relevantes²²³; por otra parte, y presentando un argumento más consistente, la Alcaldía manifestaba la necesidad de reducir la restricción para enfrentar el incremento de la rumba clandestina. De tal modo, el 12 de enero de 1998 la Administración Distrital expidió el Decreto 192 moviendo la hora de cierre de establecimientos públicos y el límite de expendio de alcohol a las 2:00 a.m. Poco tiempo después, sin embargo, la administración Peñalosa volvió a instaurar la Hora Zanahoria a la 1:00 a.m.

De acuerdo con *El Tiempo*, esta decisión se tomó dado el incremento de accidentes de tránsito y otras muertes violentas relacionadas con el consumo de alcohol durante las noches bogotanas.²²⁴ Mientras la medida había estado vigente el promedio de muertes violentas de la madrugada del sábado a la del domingo era de 4,7 y con el aumento de tan sólo una hora el promedio subió en más del 100%, a 12 muertos cada fin de semana²²⁵. Durante la breve suspensión de la medida varios sectores de la ciudadanía manifestaron su apoyo a la Hora Zanahoria e hicieron un llamado a la Alcaldía para que la volviera a implementar. En particular, los medios de comunicación, los padres de familia y los profesionales de la salud mostraron especial interés en que la restricción volviera a la 1:00 a.m. Esta era una clara señal de que la medida había sido apropiada por sectores de la ciudadanía y de que la norma estaba siendo interiorizada por una buena cantidad de bogotanos.

²²² *El Espectador*, "Adiós a leyes zanahorias", 24 de febrero de 1998.

²²³ *El Tiempo*, febrero de 1998.

²²⁴ *El Tiempo*, abril de 1998.

²²⁵ Revista *Semana*, No. 964, "Zanahoria a medias", 9 de octubre de 2000.

De otro lado, la administración Peñalosa fue enfática en su posición de continuar con la prohibición²²⁶ del uso de pólvora durante la Navidad de 1998, lo cual produjo uno de los diciembres con menor número de lesionados por quemaduras, 40 en total. El alcalde Peñalosa había experimentado en carne propia desastres de la pólvora al haber perdido una falange de su índice derecho. A él no había que convencerlo de mantener la medida. A pesar de que había quedado comprobada la efectividad de la prohibición de la pólvora y la ciudadanía había mostrado un buen nivel de cumplimiento y de apoyo a la norma, en las Navidades de 1999 y 2000 hubo un retroceso significativo, con 121 y 135 personas quemadas, respectivamente. No se trataba de una ausencia de voluntad política o de apoyo social, ya que tal y como lo registraron los medios, tanto la Administración como la opinión pública tenían claridad sobre la importancia de las medidas de fin de año para proteger la vida de los bogotanos.²²⁷ Fue un fallo del Consejo de Estado lo que en abril de 1998 volvió a abrir la posibilidad de utilizar pólvora en espectáculos públicos.²²⁸ La modificación del decreto que prohibía la utilización de la pólvora causó preocupación entre las autoridades y la ciudadanía porque dejaba en entredicho la efectividad de la restricción para el uso indebido por parte de particulares. En ese momento la administración Peñalosa manifestó que se acataría el fallo de la Corte pero que sería necesaria una mayor reglamentación para especificar en qué lugares y a quién le sería permitida la utilización de la pólvora.²²⁹

Creación de la Policía Comunitaria

Otro paso hacia una labor policial más cercana a la ciudadanía se dio en 1998 con la creación de la Policía Comunitaria. De manera similar a “Formación para formadores de ciudadanía”, los nuevos policías comunitarios recibieron capacitación especializada, gracias a un convenio establecido por la Policía Metropolitana y la Cámara de Comercio de Bogotá con la Universidad de Barcelona²³⁰ y la Pontificia Universidad Javeriana. La Policía Comunitaria buscaba consolidar ese nuevo rol de un policía que tiene vínculos fuertes con la comunidad, que conoce de cerca sus problemas y que encamina su labor hacia la prevención del crimen y el control de factores de riesgo.²³¹ En términos generales, y tal como lo destacaron los medios de comunicación, se trataba del regreso

²²⁶ *El Espectador*, “Prohibición total a la pólvora en Bogotá”, 4 de diciembre de 1998.

²²⁷ *El Tiempo*, enero de 1999.

²²⁸ *El Tiempo*, abril de 1998.

²²⁹ *El Tiempo*, mayo de 1998.

²³⁰ El programa de Policía Comunitaria fue inspirado en parte por el modelo Policía de Proximidad, implementado en España por la Guardia Urbana de Barcelona.

²³¹ Llorente, María Victoria, “Programa de Policía Comunitaria desarrollado en la ciudad de Bogotá: contexto y balance de esta iniciativa”, Paz Pública – Universidad de los Andes, Documento de Trabajo No. 21, Bogotá, CEDE, 2001.

del “policía de barrio a la cuadra”²³², de ese policía que es amigo de la comunidad y que tiene una interacción directa con los ciudadanos. Los policías comunitarios tuvieron un buen recibimiento por parte de los bogotanos²³³ y han continuado fortaleciendo su papel en la ciudad. En la encuesta de la Cámara de Comercio de 2006, la Policía Comunitaria fue reconocida por 66% de los encuestados y recibió una calificación promedio de 3,1 (sobre 5).²³⁴

Relaciones “flexibles” con el Concejo Distrital

Entre 1998 y 2000 la administración Peñalosa intentó continuar con el manejo transparente de las relaciones entre la Alcaldía y el Concejo. Sin embargo, durante el primer año del periodo la corporación mostró una fuerte resistencia frente a las iniciativas de la Administración, hasta el punto de que las tensiones desembocaron en un llamado por parte de algunos sectores del Concejo para llevar a cabo una revocatoria del mandato. Ante la presión de los concejales y la dificultad que ello implicó en la “gobernabilidad” del Distrito, Peñalosa accedió a nombrar a personas de las clientelas de los concejales en puestos de bajo rango de la burocracia distrital.²³⁵ A este respecto, Peñalosa aceptó haber nombrado a algunos “recomendados” de bajo nivel, así como tener en cuenta como criterio para la selección de la terna de candidatos para las alcaldías locales la relación entre estos y algunos concejales.²³⁶ En pocas palabras, aunque Peñalosa estaba lejos del clientelismo tradicional que había caracterizado a Bogotá en años anteriores, durante su administración cobró mayor relevancia la obtención de resultados y, aunque se alcanzaron importantes logros para la ciudad, se comprometió la autonomía y la transparencia de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en Bogotá.

Con respecto a la administración anterior, el número de proyectos presentados se redujo en un 20%, mientras que los presentados por el Concejo se incrementaron un 250%. Irónicamente, a pesar de las prácticas descritas anteriormente, la tasa de aprobación de proyectos presentados por la Administración, que durante el trienio anterior había sido de 40%, cayó a 29% (ver gráficos 9 y 9a, capítulo 5).

²³² *El Espectador*, “La policía de barrio vuelve a la cuadra”, 5 de julio de 1998.

²³³ *El Tiempo*, marzo de 1999.

²³⁴ Cámara de Comercio de Bogotá, *Observatorio de seguridad en Bogotá*, No. 32, Bogotá, Cámara de Comercio, 2007, p. 52.

²³⁵ Según fuentes citadas por Ardila, 2003, p. 342.

²³⁶ Entrevista con Enrique Peñalosa, 20 de diciembre de 2006.

Finanzas del Distrito durante la administración Peñalosa

Desde el punto de vista de las finanzas del Distrito, la administración Peñalosa fue notoria por tres razones: la manera como logró obtener e invertir recursos de capital (descapitalización de Codensa, transformar la ETB en una empresa con utilidades), la recesión nacional que conllevó una caída en los ingresos corrientes con subsecuentes problemas de liquidez para la ciudad y la financiación de la primera etapa del sistema de transporte masivo, Transmilenio.

1. Recursos de capital

Durante la administración Peñalosa, la ciudad conoció un nivel de inversión en infraestructura física sin precedentes. Esta inversión fue posible gracias a recursos de capital.

a. Transformación de la ETB

Al igual que Mockus, una de las primeras propuestas de la administración Peñalosa fue la venta de la ETB para reforzar los programas sociales del Distrito. Después de unos pocos meses, el Concejo aprobó en junio de 1998 la venta de la ETB (35/40 votos a favor). Sin embargo, a pesar de la aprobación del Concejo, la venta no se pudo concretar, resultó ser un proceso tortuoso donde los obstáculos se multiplicaron: percepción de riesgos de corrupción, caídas en las utilidades, conflictos con Telecom, difícil situación del mercado internacional del sector, incapacidad de evaluar activos, falta de comprador, recesión del país y objeciones del sindicato. Finalmente, en septiembre de 2000 las autoridades anunciaron la cancelación de la venta de la ETB.

Fue así como dos administraciones dedicaron enormes esfuerzos para hacerse a los recursos de una eventual venta de la ETB. Aunque la administración Peñalosa logró superar rápidamente los obstáculos políticos que ahogaron las propuestas de la administración Mockus, problemas técnicos, económicos y financieros dieron al traste con otros tres años de trabajo en esa dirección.

Sin embargo, la perspectiva de venta permitió que la Administración saneara las finanzas de la empresa gracias a acuerdos con la Nación (sobre unas obligaciones atrasadas) y con

el sindicato (sobre la convención laboral). Así, aunque no se vendió, la ETB se convirtió en una empresa que periódicamente le brinda utilidades a la ciudad.

b. Descapitalización de Codensa

La descapitalización de una empresa se realiza para brindarle una estructura financiera óptima, es decir, que equilibre los recursos de deuda y los recursos aportados por los accionistas dentro de unos rangos establecidos por la ley.²³⁷ Este equilibrio le permite a la empresa maximizar su valor y la rentabilidad de los aportes de sus accionistas al tiempo que genera el efectivo necesario para su operación y atender los intereses y las amortizaciones de la deuda. La ley provee unos rangos: la deuda no puede ser de más del 40% de la estructura financiera, por lo que el patrimonio mínimo es del 60%. Dado que la capitalización de la EEB de octubre de 1997 fue de más del doble de lo presupuestado, las empresas resultantes de la operación (especialmente Codensa) poseían una proporción de recursos propios desproporcionadamente alta (79%) frente a los recursos de deuda (21%), lo que implicaba una baja rentabilidad de los primeros. Tal desbalance abrió el espacio financiero para realizar múltiples descapitalizaciones, de las cuales la primera, gestada por la administración Peñalosa, fue la más sustantiva.

En los primeros meses de 1998, en tanto la opinión pública centraba su atención en el devenir del proyecto de venta de la ETB, la naciente administración Peñalosa estructuraba la que se convertiría en la primera descapitalización de Codensa. No fue sino hasta agosto de 1998 que *El Tiempo* empezó a reportar los avances de dicha descapitalización. Es importante anotar que existe una diferencia de fondo entre la venta de la ETB y la descapitalización de Codensa que determina el nivel de atención que recibe de los medios y la temperatura del debate público en general. A diferencia de las propuestas de venta, privatización o cambio en la naturaleza de una empresa del Distrito, la de descapitalización no es aprobada por el Concejo a partir de un debate político. Es evaluada y eventualmente aprobada por la Superintendencia de Sociedades a partir de criterios legales, técnicos y financieros.

La administración Peñalosa estructuró la figura y en enero de 1999 pudo liquidar parte de los ahorros que la ciudad hizo durante décadas y que la administración Mockus había

²³⁷ El costo de la deuda es menor que la rentabilidad que esperan los accionistas —ellos asumen el riesgo total de la empresa—, así que entre mayor sea la proporción de recursos propios, más costosa es la estructura financiera.

materializado con la capitalización de la empresa de energía. La administración Peñalosa recibió una gran inyección de recursos para inversión —aproximadamente 500 millones de dólares, más de una cuarta parte del presupuesto de inversión del trienio— que no provino de un debate público con amplio cubrimiento mediático sino de un proceso de evaluación técnica con un cubrimiento marginal en los medios.

2. Crisis económica nacional: amenaza para la sostenibilidad fiscal de la ciudad

Después de las reformas a la estructura tributaria introducidas por la administración Mockus, la de Peñalosa se concentró en la obtención de recursos de capital, frente en el cual alcanzó grandes éxitos. Sin embargo la ciudad vio amenazada su sostenibilidad fiscal: sus ingresos corrientes no sólo no crecieron sino que mostraron una caída en términos reales de 4% durante el trienio. Esta caída no fue producto de una reducción de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. La crisis económica que vivió Colombia en 1999, que generó un crecimiento negativo en Bogotá, conllevó una caída de los ingresos del Distrito. Esta caída, sumada al leve incremento en los gastos de funcionamiento y al ambicioso plan de inversiones de la Administración, se tradujo en un serio problema de liquidez para la siguiente administración, que encontró sin financiamiento el Programa Anual de Caja de su primer año. Así, el marcado énfasis en inversión y la crisis económica nacional generaron un reto en sostenibilidad fiscal para la siguiente administración, tema que fue ampliamente debatido durante la campaña a la Alcaldía de 2000.

3. Financiamiento del sistema de transporte masivo: Transmilenio – primera etapa

Uno de los objetivos más claros de Enrique Peñalosa al posesionarse fue el de estructurar e implementar un sistema de transporte masivo para la ciudad. En un primer momento, siguiendo el Plan Maestro de Transporte elaborado por la Agencia de Cooperación Japonesa, JICA, la Administración mantuvo dos proyectos de sistema: Metro y Transmilenio. De los dos sólo uno, el segundo, se desarrolló hasta implementarse. Un proyecto de esta escala requirió de una inversión enorme que la administración Peñalosa logró asegurar por varias vías.

a. Modificación de la destinación de la sobretasa a la gasolina

Como se vio anteriormente, antes de posesionarse el alcalde Peñalosa logró influir en el Concejo para que la destinación de los recursos de la sobretasa a la gasolina cambiara,

reservando la mitad para la financiación del sistema de transporte masivo y aplazando una solución definitiva al problema del mantenimiento de la malla vial.

b. Recursos del Gobierno Nacional

La administración Peñalosa logró también que la Nación firmara un convenio para la cofinanciación del sistema de transporte masivo de la ciudad, una de las piezas claves para la ejecución y expansión del sistema Transmilenio. O en palabras de Enrique Peñalosa:

Cuando llegué a la Alcaldía Samper estaba enloquecido por hacer el Metro y yo le dije: “(...) si usted le quiere regalar millones de dólares a la ciudad venga para acá, firme”. Gracias a ese convenio que firmó Samper es que se han hecho todas las troncales de Transmilenio, gracias a esa plata que le saqué al Gobierno Nacional...

En diciembre de 1997 el alcalde electo y el presidente de la república le ofrecieron a la ciudad iniciar el Metro. Sin embargo, los estudios previos y los recursos con los que se contaba mostraron que antes de emprender la construcción del Metro era necesario adecuar las troncales para eventualmente alimentar sus primeras líneas. Comenzar con una solución como Transmilenio era considerablemente más barato y además indispensable para cuando se tomara la decisión final de dotar a Bogotá con dicho medio de transporte después de más de cuarenta años de estudios y discusiones al respecto.²³⁸

c. Ajustes al crédito

Aunque no se trataba de una nueva fuente de financiación, la administración Peñalosa logró llegar a un acuerdo con el Banco Mundial para mantener el crédito otorgado en 1997 para la construcción de la troncal de la calle 80. Se hizo necesario renegociar con

²³⁸ En la Ley 310 de 1996 se establece la responsabilidad de la nación y las entidades territoriales para la financiación de sistemas de transporte masivo. Los periódicos *El Tiempo* y *El Espectador*, durante los meses de septiembre a diciembre de 1997, registraron la firma del convenio entre la nación y el Distrito para la financiación del sistema Metro; sin embargo, luego de ello y hasta abril de 1998 no se tenía claro cuál y cómo iba a ser el porcentaje de participación de cada entidad (recuérdese que en mayo de 1998 la Administración Distrital propuso la construcción del sistema Transmilenio en vez del Metro).

este organismo porque los fondos habían sido prestados para la construcción de un proyecto similar a la antigua troncal de la Caracas, el cual difería del modelo planteado para Transmilenio en tipo de estaciones, clase de buses (articulados de cama alta), puentes peatonales y andenes, entre otras diferencias.

Los principales resultados de la administración Peñalosa fueron la ampliación contundente de la construcción y recuperación de espacio público y la implementación del sistema de transporte masivo Transmilenio. En términos de seguridad y convivencia ciudadana, hubo continuidad en los aspectos institucionales pero menos énfasis en materia de comunicación, pedagogía y prevención. Uno de los principales retrocesos con respecto a la administración Mockus fue el retorno a compromisos en el manejo de las relaciones entre el Distrito y el Concejo. Así mismo, la administración Peñalosa fue muy efectiva en la ejecución de recursos extraordinarios mas no en el fortalecimiento de ingresos permanentes, que anteriormente había sido una prioridad de gobierno. En este sentido, el gobierno de Peñalosa privilegió los resultados —con importantes logros para la ciudad— descuidando hasta cierto punto los medios empleados. El principal reto para Bogotá después de la administración Peñalosa era, entonces, darle sostenibilidad a los avances de la ciudad.

Capítulo 4

Construir sobre lo construido: la segunda administración de Antanas Mockus (2001-2003)

En 2001 Antanas Mockus llegó por segunda vez al Palacio Liévano. Entre todas las fórmulas que utilizó para comunicar aspectos de su segunda administración tal vez la que mejor resume su gestión es la de “Construir sobre lo construido”. En efecto, Mockus no sólo reanudó el trabajo en varios frentes de su primera administración, lo cual era previsible en alguna medida, sino que además le dio continuidad a varios proyectos de la administración Peñalosa y conservó en sus cargos a algunos miembros del equipo de gobierno de Peñalosa. Si bien durante este segundo periodo no se presentaron tantas innovaciones como en el primero, aprobar y respaldar los logros de un gobernante anterior fue un hecho sin precedentes en la política colombiana. Construir sobre lo construido como eslogan de campaña y de gobierno significaba para Mockus continuar haciendo lo que se venía haciendo bien, pero también quería decir, hacer sostenibles los grandes proyectos de infraestructura desarrollados durante el gobierno de Peñalosa. Al construir sobre lo construido, Mockus logró profundizar y consolidar los avances en materia de cultura ciudadana, protección a la vida, espacio público y movilidad que la ciudad había logrado desde su primera administración.

Convivencia y protección a la vida

Código de Policía

En su segunda administración Mockus materializó varias de las ideas del programa de Cultura Ciudadana en la reforma al Código de Policía de Bogotá, un proyecto que estaba explícitamente orientado a promover las normas básicas de convivencia (en particular en relación con los comportamientos en el espacio público) a través de la autorregulación ciudadana, las sanciones sociales y pedagógicas y, en última instancia, la acción policiva. Esta fue una iniciativa que surgió por primera vez en 1995, cuando, en los inicios del programa de Cultura Ciudadana, se contempló la reforma del Código como una medida necesaria para combatir la impunidad y complementar las estrategias de cambio

cultural.²³⁹ Como se ha mencionado, uno de los principales objetivos de Cultura Ciudadana era armonizar las regulaciones legales, culturales y morales, y para ello resultaba fundamental actualizar, modificar o crear las normas legales de acuerdo con las necesidades y realidades de Bogotá, así como modificar costumbres, prácticas y percepciones para acercarlas a las reglas formales. En última instancia, esto suponía un proceso colectivo de construcción de normas. Tal era justamente el espíritu del programa “Semilleros de Convivencia” que la administración Mockus adelantó entre 1995 y 1998. Se trataba de un primer esfuerzo para que los ciudadanos participaran en la modificación del Código de Policía aportando sus experiencias, ideas y necesidades. La Administración decidió que *<<antes de modificar unilateralmente el Código de Policía vigente, la cultura, las costumbres y los hábitos deben parecerse a lo que las normas plantean>>*.²⁴⁰ Con la participación de 18.000 personas en 500 reuniones se recogieron cerca de 30.000 propuestas de normas de convivencia que, tras un proceso de selección y adecuación, sirvieron para elaborar una Carta de Civilidad que, en una versión informal, tuvo una circulación de 1.300.000 ejemplares en los hogares bogotanos.²⁴¹

Los medios hicieron un seguimiento cercano a los esfuerzos por reformar el Código y apoyaron la iniciativa de regular contravenciones menores y otros comportamientos cotidianos que dificultaban la convivencia ciudadana y para las cuales no existía sanción o, en el mejor de los casos, existían multas irrisorias.²⁴² También se destacó el hecho de que la Carta de Civilidad incluía mecanismos innovadores como el reconocimiento a comportamientos ejemplares.²⁴³ La Carta fue presentada al Concejo de Bogotá para ser considerada como posible reforma al Código de Policía, pero finalmente se archivó con el argumento de que el Congreso de la República debía aprobar antes la reforma al Código Nacional de Policía.²⁴⁴ No fue muy claro, sin embargo, si la verdadera razón por la que fue hundida la propuesta de la Alcaldía se debió más bien a las tensas relaciones con el Concejo que caracterizaron el periodo 1995-1998, cuando la Administración fue enfática en su política de relaciones transparentes e interrupción de relaciones clientelistas. El Concejo sostuvo que una dificultad central para aprobar la Carta tenía que ver con el concepto de autorregulación ciudadana, el cual resultaba de difícil cumplimiento. La corporación también señaló el hecho de que la propuesta no armonizaba con el Código Nacional de Policía y que la Administración había difundido la Carta sin contar con su

²³⁹ *El Tiempo*, “Hay que reformar el Código de Policía”, 10 de julio de 1995.

²⁴⁰ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., 1998a, p. 44.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 45.

²⁴² *El Espectador*, “Reforma al Código de Policía”, 12 de marzo de 1996; *El Tiempo*, “Comienzan Semilleros de Convivencia”, 12 de abril de 1996; *El Tiempo*, “Empezó reforma del Código de Policía”, 4 de agosto de 1996.

²⁴³ *El Tiempo*, “Carta de Civilidad para una Bogotá ideal, en estudio”, 29 de mayo de 1997.

²⁴⁴ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., 1998a, p. 45.

revisión o consentimiento.²⁴⁵ El hundimiento parecía entonces ser más un castigo político a la Administración que una oposición argumentada.

Solamente hasta el 2000 volvió a hablarse del proyecto, cuando los medios registraron el inicio de un debate sobre esta iniciativa en el Concejo.²⁴⁶ Pero fue durante la segunda administración Mockus cuando se adelantaron los principales esfuerzos para llegar a un acuerdo con el Concejo sobre la reforma del Código. Durante este segundo intento por crear el nuevo Código de Policía la administración Mockus hizo énfasis en la importancia de contar con nuevas normas dadas las profundas transformaciones urbanas que había atravesado Bogotá desde mediados de los noventa. En esta segunda oportunidad Mockus presentó el proyecto del nuevo Código de Policía como un paso necesario para consolidar los logros de la ciudad en materia de transformación de comportamientos ciudadanos y de entornos urbanos. De tal modo, el Código debía ser comprendido como parte de un proceso que se había iniciado en 1995. En un discurso con ocasión de la promulgación del nuevo Código de Policía el 20 de enero de 2003²⁴⁷, Mockus caracterizó dicho proceso en los siguientes términos:

En noviembre de 1994, durante el proceso de empalme con la administración de Jaime Castro, se llevó al Concejo de Bogotá por primera vez el modelo de Cultura Ciudadana. En esa primera solicitud de recursos para implementar el programa se habló del mejoramiento de contextos urbanos siguiendo una idea muy sencilla: es más fácil introducir reglas nuevas en espacios nuevos. (...) Entonces lo acumulado durante la última década en mejoramiento de infraestructura física, construcción de parques y bibliotecas, etc., constituye la base para una nueva etapa de transformación del comportamiento. (...) Cuando se escribió el anterior Código no existían las ciclorrutas ni Transmilenio; disponer de normas sobre el uso de esta nueva infraestructura es algo que podemos y debemos hacer en el nuevo Código. Además de los avances en construcción de infraestructura, durante los últimos diez años Bogotá ha tenido una importante transformación en términos de comportamiento ciudadano. Gracias a lo anterior ha aumentado considerablemente el cumplimiento voluntario a la ley y la comprensión de los derechos y deberes ciudadanos. En este sentido el Código pretende reunir

²⁴⁵ *El Espectador*, "Citan a Concejo a extras para Carta de Civilidad, por segunda vez", 16 de septiembre de 1997; *El Espectador*, "El Concejo hunde Carta de Civilidad", 19 de noviembre de 1997.

²⁴⁶ *El Espectador*, "A modernizar el Código de Policía", 19 de septiembre de 2000.

²⁴⁷ Acuerdo 79 de 2003.

y consolidar los principales logros que ha tenido Bogotá en materia de cultura ciudadana y cultura democrática, y en la construcción de convivencia.²⁴⁸

La prensa volvió a cumplir un papel activo en el debate sobre el nuevo Código de Policía que se llevó a cabo en el Concejo de Bogotá durante 2002. La Alcaldía alcanzó a preparar 22 borradores y llevó a cabo tres debates con los concejales.²⁴⁹ Durante el proceso, los medios caracterizaron el Código como un mecanismo importante para “reparar las ventanas rotas” y promover el cumplimiento de las normas básicas de convivencia, en particular en lo referente al comportamiento ciudadano en el espacio público. A este respecto Mockus aclaraba en su momento que el Código sí tenía elementos de las políticas de “cero tolerancia” y “ventanas rotas” pero no en su versión represiva sino como la interiorización de normas a través de la comunicación y la pedagogía:

Hay varias ciudades en el mundo que han desarrollado a fondo la filosofía de cero tolerancia a las transgresiones. Esto significa no dejar pasar ni siquiera las faltas pequeñas. Se podría decir que en parte estamos adoptando esta teoría, pero no en su versión represiva. (...) Se trata de interiorizar la norma.²⁵⁰

El nuevo Código de Policía pasó durante la segunda administración de Mockus pero no tuvo mayor impacto en el desarrollo de la ciudad. El Código de Policía Nacional no se modificó, la discusión sobre las reglas de convivencia ocupó espacios en los medios de comunicación y permitió un avance en la pedagogía ciudadana aunque su impacto se limitó a ser motivo de orgullo para quienes lo tramitaron.

La noche de las mujeres y las funcionarias de Bogotá

Una iniciativa puntual que tuvo como finalidad la transformación de ciertas prácticas ciudadanas, en particular de las conductas riesgosas relacionadas con la vida nocturna de la ciudad, fue la Noche de las Mujeres. Al realizar esta intervención por tres años

²⁴⁸ Mockus, Antanas. 2003c, “Nuevo Código de Policía de Bogotá: Manual para pensar en los demás”, en la serie *Apuntes de la Alcaldía*, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., p. 7.

²⁴⁹ *El Espectador*, “Código de Policía busca reparar las ventanas rotas”, 1 de septiembre de 2002.

²⁵⁰ Mockus, 2003c.

consecutivos, entre 2001 y 2003, la administración Mockus buscó enviar un mensaje contundente sobre la protección a la vida y el cuidado de sí mismo y del otro. Es honesto reconocer que sólo la primera jornada sirvió para dar un debate serio sobre las causas de la violencia urbana. Se trataba de un experimento pedagógico para evidenciar las diferencias de género en materia de violencia urbana, en particular el que los homicidios de hombres doblan los de mujeres. En este contexto, la Noche de las Mujeres se convirtió durante la segunda administración Mockus en un acto simbólico y comunicativo sin precedentes en el contexto nacional e internacional. La iniciativa consistía en una invitación para que las mujeres se tomaran la ciudad durante una noche y para que los hombres voluntariamente dejaran de circular por las calles y establecimientos públicos y se quedaran en el hogar cumpliendo las labores propias del cuidado de los niños y el trabajo doméstico. Como no se trataba de una restricción obligatoria, los hombres podían salir, pero para ello debían portar un salvoconducto de su propia elaboración, explicando sus razones para no cumplir con el llamado de la Alcaldía. De igual manera, la seguridad de la ciudad quedaba durante esa noche en manos de mujeres policías al mando de una coronel.

Durante la Noche de las Mujeres se presentó una reducción drástica de muertes violentas, sólo hubo un homicidio y una muerte en accidente de tránsito. El experimento tuvo también efectos significativos en percepción de seguridad por parte de las mujeres participantes: en 2002, 52% de las mujeres manifestó una mayor sensación de seguridad. Con una amplia aceptación por parte del público femenino —89% tuvo una opinión positiva en 2001 y 85% en 2002²⁵¹— el evento se convirtió en un espacio innovador para el cuestionamiento e intercambio de los roles de género tradicionales, es decir, para que los hombres aprendieran del cuidado y valoración de la vida propia y ajena, tan connatural a las mujeres. La Noche de las Mujeres contó con un buen apoyo por parte de la ciudadanía y de los medios de comunicación. Inicialmente hubo dudas e incluso críticas en la opinión pública, por considerarse que la medida vulneraba el derecho a la movilidad de los hombres.²⁵² Más adelante, no obstante, la prensa destacó los resultados de la jornada y celebró sus objetivos.²⁵³

Durante el periodo 2001-2003 el 70% del gabinete distrital estaba compuesto por mujeres colombianas profesionales lideradas por un alcalde acostumbrado a interactuar con mujeres fuertes. El destino de la ciudad de Bogotá se puso en manos de mujeres que

²⁵¹ Sáenz, Javier, "La Cultura Ciudadana: una pedagogía para la democracia, la civilidad, la seguridad, la comunicación y el disfrute", en *Bogotá para vivir*, Tomo II, Bogotá, Alcaldía Mayor, 2003.

²⁵² Revista *Cambio*, febrero de 2001, No. 397.

²⁵³ *El Tiempo*, marzo de 2001.

También tenemos que ser conscientes de que las mujeres seguimos siendo invisibles a ojos de muchos hombres colombianos si no tenemos un cargo que nos dé visibilidad.

Hace poco, cuando llegué a una reunión política, el 80% de mis contertulios me miraron pero no me vieron a pesar de que Sergio Fajardo, ex alcalde de Medellín, intentó infructuosamente presentarme a cada uno de sus congéneres. Solo cuando todos nos sentamos y cada uno de nosotros se presentó, al oír mi nombre recordaron mi paso por la Secretaría de Gobierno de Bogotá y me reconocieron como alguien digno de ser escuchado. Fue muy interesante, pues cuando les dije que minutos antes mi amigo había tratado de presentarme pero para todos ellos yo había sido invisible, en lugar de reconocer su machismo y disculparse por él después de mi comentario sólo me preguntaron por qué los regañaba.

De la Hora Zanahoria a la Hora Optimista

Además de los buenos resultados en términos de protección a la vida, la Hora Zanahoria trajo consigo el efecto no deseado de la proliferación de lugares de “rumba clandestina”. En efecto, desde 1996, apenas un año después de su implementación, los principales medios registraban el aumento de la “rumba clandestina”²⁵⁴ en la ciudad como una consecuencia indirecta de la medida. Como ocurre frecuentemente en un contexto de corrupción e impunidad, la expedición de nuevas leyes tiene como subproducto el surgimiento de nuevos circuitos de ilegalidad. En este sentido, desde 1996 comenzaron a aparecer en Bogotá establecimientos que bajo la figura de “club privado”, por estar por fuera de los límites del Distrito o simplemente desde la clandestinidad, cerraban en la madrugada. Además de ocasionar problemas de seguridad, dicho fenómeno generaba el típico problema de acción colectiva: los que no cumplían con la medida se beneficiaban del cumplimiento de la mayoría. La preocupación por dicho fenómeno hizo eco en los medios de comunicación, que hacían un llamado para terminar la “rumba clandestina”, no sólo por los perjuicios que representaba para el comercio legal, sino principalmente por los problemas de seguridad y salud pública que estaba generando.²⁵⁵

A finales de 1996 los periodistas que cubrían Bogotá comenzaron a denunciar la rumba clandestina que se beneficiaba de la restricción. Una semana antes del Día de la Brujas varios comunicadores llegaron a mi oficina con información muy precisa sobre establecimientos que abrían después de la Hora Zanahoria. En especial denunciaban un

²⁵⁴ Revista *Cambio*, septiembre de 1996, Nos. 169–173.

²⁵⁵ Revista *Semana*, No. 801, “Rumba después de la rumba”, 22 de septiembre de 1997.

bar clandestino ubicado en la calle 100 entre carreras 19 y 15, donde los vecinos se quejaban de un coronel que llegaba muy molesto y se retiraba a los pocos minutos muy contento. Por la misma época, habíamos recibido una denuncia sobre el restaurante Antigua, que funcionaba en la carrera 11 con calle 90, donde el dueño del establecimiento en lugar de cerrar a la 1:00 a.m. comenzaba a liquidar la cuentas a esa hora para extender de esta forma el horario zanahorio. Con esta información a la mano y la autorización del alcalde Mockus, le pedí al comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá 200 uniformados para realizar un operativo nocturno de Noche de Brujas. Cuando el general Campo pidió los datos de los lugares donde desarrollaríamos nuestras jornadas le dije que sólo se lo comunicaría el día del operativo para evitar cualquier filtración, por cuanto yo era la única persona que conocía los lugares donde haríamos el control. La primera visita la realizamos a la 1:25 a. m. del 1 de noviembre y nos limitamos a llegar al restaurante con un gran reloj que marcaba la hora, con miras a que los ciudadanos reconocieran que se estaban pasando de la hora permitida. La labor pedagógica en dicho establecimiento fue muy fácil y tanto clientes como propietarios entendieron el propósito de la jornada. Cuando salimos hacia el bar de rumba clandestino le pedí a la Policía que se acercara a las inmediaciones del lugar, y después de hacerles ver a los dueños la violación que estaban cometiendo procedimos a cerrar el establecimiento, cuyas condiciones de seguridad para la clientela eran precarias. Como existían las denuncias de los vecinos y nuestro interés era sellar un lugar que estuviera en flagrante violación de la ley, antes de llegar al establecimiento un grupo de profesionales jóvenes de la Secretaría de Gobierno se acercó como clientela del lugar. Hacia las 2:30 de la mañana, después de una llamada de confirmación de estos jóvenes, el alcalde Mockus, disfrazado de cura, y yo disfrazada de madre superiora, entramos acompañados por la Policía a un sótano sin mayor ventilación, lleno de humo, con música estridente y atestado de gente. La discusión fue más complicada en este lugar por el tipo de violación y por la sanción que les impusimos.²⁵⁶ Lo triste de la historia es que al poco tiempo volvieron a abrir ahí y en otros lugares de la ciudad. Adicionalmente, el coronel del que hablaban los vecinos venía de cometer una irregularidad en el paro de cocaleros del Guaviare, donde había cargado una ambulancia con armas, y sus superiores me habían pedido después de un tiempo de trabajar en Bogotá que lo condecorara por sus buenos servicios a la ciudad. Obviamente, la condecoración se le negó.

Durante finales de los noventa, la “rumba clandestina” siguió extendiéndose en la ciudad y el debate sobre la Hora Zanahoria cobró mayor importancia en los medios de comunicación. En 2000 la revista *Semana* informó sobre la proliferación de “clubes privados”, una figura a la que varios establecimientos públicos se estaban acogiendo para

²⁵⁶ *El Tiempo*, “Una noche de jornada pedagógica”, 2 de noviembre de 1996.

hacia la tarea. Procedí a llamar al general Teodoro Campo para pedirle policías que se encargaran de llevar a cabo la labor. El general, muy amablemente, me dijo que como la reunión era tan importante había dispuesto un número considerable de uniformados para cubrir el evento. Adicionalmente me contó que algunos de ellos estarían a la entrada del club, con sus uniformes de gala, ayudando en labores de protocolo. Se sorprendió cuando le dije que la función más importante de la Policía era evitar que en cualquier parte del Distrito Capital se violara la Hora Zanahoria. A las pocas horas de hablar con el alcalde local y el general, me llamó por celular el periodista Julio Sánchez Cristo a decirme que como la fiesta era tan importante y a ella irían personajes tan destacados les debía permitir extender el horario zanahorio. Yo simplemente le dije que si insistían en violar la Hora Zanahoria al otro día encontraría un micrófono para contarle a los bogotanos que quienes en la mañana pedían que se cumpliera la ley en la noche buscaban cómo violarla. Cuando se acercaba la 1:00 de la mañana parece que una amiga con la que yo había trabajado se le acercó a Antanas y le dijo que me pidiera que no fuera tan estricta, a lo que Mockus y un general de la república le dijeron que mejor se iban antes de que yo llegara a retirarlos. La fiesta concluyó a la Hora Zanahoria, el alcalde local no tuvo que apagar los parlantes, el general sólo tuvo que proteger a los invitados y yo no tuve que buscar micrófono para hacer denuncias. La clase dirigente de la ciudad cumplió con dar ejemplo así los organizadores del evento hubieran tratado de buscar privilegios.

Años después una sentencia del Consejo de Estado que había modificado un artículo de la Hora Zanahoria eliminando la exigencia de que “todos los establecimientos públicos” debían obedecer la norma, abrió el espacio para que bares y expendios de licor evadieran la restricción horaria, cambiando su razón social por la de “club privado”. Frente a esta problemática, la revista *Semana* hizo énfasis en que las maniobras legales para evadir el horario zanahoria tenían costos muy serios en vidas humanas y que existía un dilema profundo <<entre el interés particular de quienes quieren bailar y tomar hasta la madrugada y el interés público de proteger a los ciudadanos>>.²⁵⁸

En 2001 los medios volvieron a registrar con alarma un nuevo mecanismo que se estaba usando para obviar la prohibición: se trataba del traslado de los “rumbeadores” a los municipios aledaños a la Sabana de Bogotá.²⁵⁹ En julio del mismo año, *El Tiempo* volvió a llamar la atención sobre el problema de los clubes nocturnos e informó sobre la intención de la Alcaldía y la Policía de revisar la situación. Para finales de 2001, y como continuación del debate público en torno a la Hora Zanahoria, se informó sobre la

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ *El Tiempo*, febrero de 2001.

continuación de la medida, a pesar de que los índices de muertes violentas habían seguido disminuyendo y de que la Alcaldía había prometido suspender la restricción si se mantenía dicha tendencia a la baja²⁶⁰. Para la Administración, todavía hacía falta consolidar el compromiso ciudadano en relación con la protección a la vida. Finalmente, en 2002 la Alcaldía volvió a evaluar la posibilidad de ampliar la restricción para el expendio de alcohol y el funcionamiento de los establecimientos nocturnos hasta las tres de la madrugada, en vista de los buenos resultados en materia de reducción de violencia y accidentalidad. Los principales medios hicieron eco a esta propuesta, aclarando que en lo que iba corrido del año se había registrado una disminución de homicidios cercana al 51%²⁶¹. Surgió así la llamada Hora Optimista, la cual contó con el apoyo de la ciudadanía y de los medios²⁶². En ese momento, sin embargo, surgieron reacciones interesantes por parte del sector de la salud y de los padres de familia en defensa de la Hora Zanahoria. Muchas personas querían que se mantuviera el límite. A este respecto, y en palabras del alcalde Mockus, *<<tal vez lo más importante fue que el límite se logró posicionar racionalmente. La Hora Zanahoria fue reconocida como un método para proteger vidas, no como una restricción arbitraria a la diversión>>*²⁶³.

La historia de la Hora Zanahoria muestra de cierta manera que la regulación legal, por sí sola, no basta para introducir cambios sociales significativos, y que lo que puede hacer una política pública más exitosa es lograr su apropiación moral y cultural. De tal modo, la Hora Optimista fue presentada como un reconocimiento a los avances en autorregulación ciudadana, pero también como un mecanismo para debilitar los espacios de ilegalidad que la restricción había generado²⁶⁴. Finalmente, los índices de muertes violentas confirmaron que más allá de los efectos de la coerción legal habían ocurrido cambios significativos de los comportamientos riesgosos relacionados con el consumo de alcohol. Entre agosto de 2001 y agosto de 2002, cuando todavía estaba vigente la Hora Zanahoria, se presentaron 517 muertes violentas entre la una y las cinco de la madrugada. En el primer año de vigencia de la Hora Optimista la cifra se redujo en un 14,5%, con 442 casos²⁶⁵. Con respecto al cumplimiento de la nueva restricción y al comportamiento ciudadano, después de levantarse la Hora Zanahoria pueden decirse por lo menos dos cosas. Por una parte, desde 2002 el número de cerramientos de establecimientos por incumplimiento de la Hora Optimista ha ido subiendo, hasta llegar a 10.741 casos en 2005 y 8.026 en 2006,

²⁶⁰ *El Tiempo*, noviembre de 2001.

²⁶¹ *El Tiempo*, enero de 2002 y julio de 2002.

²⁶² *El Tiempo*, agosto de 2002.

²⁶³ Mockus, Antanas, "Bogotá, camino a la igualdad: avances en Cultura Ciudadana y en la construcción de lo público", en la serie *Apuntes de la Alcaldía*, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002, p. 13.

²⁶⁴ Mockus, 2003a, p. 17.

²⁶⁵ *Ibid.*

mientras que en 2001 era de 2.982²⁶⁶. No es claro lo que esto implica, pero puede tratarse tanto de un mayor control por parte de las autoridades, como de un incremento del incumplimiento por parte los empresarios de la rumba. Al mismo tiempo, no obstante, las muertes bajo los efectos del alcohol u otras sustancias psicoactivas se redujeron en un 50% entre 2002 y 2006, pasando de 53 muertes y 1.411 heridos a 24 muertes y 433 heridos, lo cual muestra la persistencia de comportamientos menos inseguros en las horas de la noche. En otras palabras, los bogotanos parecen haber mantenido un buen nivel de autorregulación frente al consumo responsable de alcohol.

Desarme y prohibición de la pólvora

En su segundo periodo en la Alcaldía, Mockus fortaleció las políticas para el control del porte de armas con programas para el desarme voluntario y campañas educativas. En diciembre de 2002 la Administración volvió a decretar la prohibición total al porte de armas con resultados significativos, pues los homicidios cayeron en 32% durante esa Navidad. Se creó la Consejería Vida Sagrada, encabezada por el padre Alirio López, la cual coordinó diferentes programas encaminados a aumentar el respeto a la vida y la percepción de seguridad en la ciudad. Así, uno de sus objetivos centrales era adelantar el desarme ciudadano tanto por vía jurídica como por la del cambio cultural. Se llevaron a cabo 28 jornadas pedagógicas de desarme en las localidades de la ciudad, haciendo especial énfasis en los niños y jóvenes, a través de la vinculación de los colegios públicos y privados, y se promovió la entrega de juguetes con motivos bélicos y armas de fabricación casera en posesión de los jóvenes. Entre 2001 y 2003 los ciudadanos entregaron 316 armas de fuego y 5.199 cartuchos de munición y se fundieron 74.000 armas blancas²⁶⁷. El padre Alirio ha continuado en la Administración distrital encargado de los programas de desarme y de trabajo con las barras de los equipos de fútbol de la ciudad.

La Administración propuso en 2003, como lo había hecho en 1996 y 1997, el desarme total en la ciudad. Pero tal y como había sucedido en años anteriores, el plan de desarme generó polémica, particularmente en las Fuerzas Armadas y el Gobierno Nacional²⁶⁸, y la medida finalmente no fue aprobada.

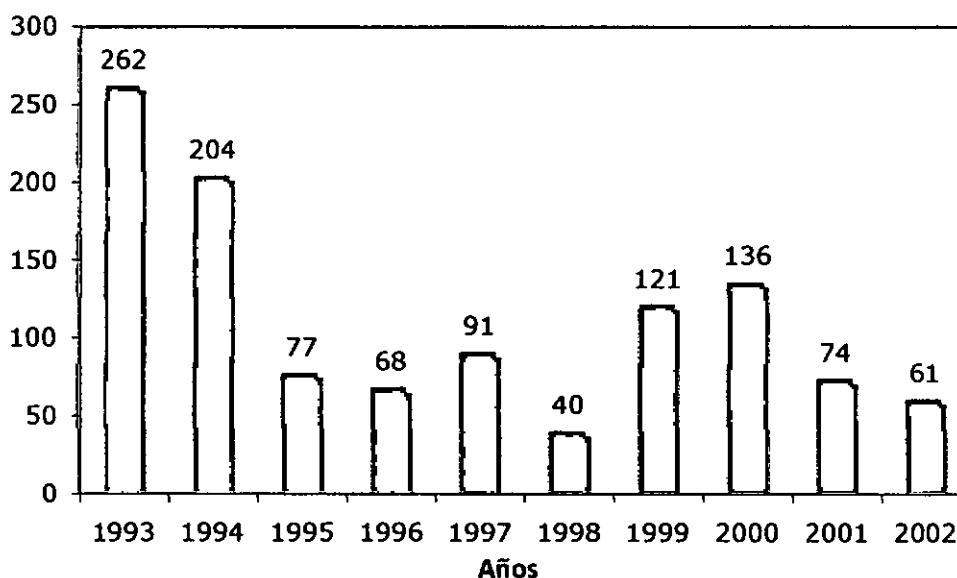
²⁶⁶ “Bogotá, Cómo Vamos”, *Balance de tres años de la Administración Distrital 2004-2008*, Bogotá, 2006, p. 62.

²⁶⁷ Alcaldía Mayor de Bogotá, Consejería Vida Sagrada.

²⁶⁸ *El Tiempo*, febrero de 2003.

Con respecto al uso de pólvora en la ciudad, en 2001 se le devolvió la facultad a los alcaldes de prohibir su utilización y la alcaldía Mockus volvió a expedir un decreto para tal efecto. Como resultado, los quemados por pólvora descendieron a 72 en 2001 y a 61 en 2002. En el siguiente gráfico se puede apreciar la evolución del número de personas quemadas con pólvora entre 1993 y 2002.

Gráfico 3: Lesionados por quemaduras de pólvora, 1993-2002



Fuente: Secretaría de Gobierno de Bogotá, año 2003.

Transparencia en las relaciones con el Concejo

En la segunda administración de Mockus se retomó el discurso sobre la transparencia en las relaciones políticas. Se emplearon mecanismos similares a los pactos de transparencia que con el apoyo de la Vicepresidencia de Colombia y el capítulo colombiano de Transparencia Internacional suscribieron todos los candidatos a la Alcaldía durante la campaña de 2000. De este modo, en la posesión del equipo de gobierno del periodo 2001-2003 se hicieron compromisos explícitos para respetar los medios legítimos en el trabajo con el Concejo, aun si ello implicaba un retraso en la obtención de ciertos resultados. La consigna quedó claramente expresada en el Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado, 2001-2004”. En su artículo 3, “Principios - Guía para las relaciones entre la Administración y las corporaciones de elección popular”, se establece como objetivo *<<avanzar a través del diálogo y no del conflicto, mediante una comunicación abierta.*

Ni se pide ni se ofrece en privado lo que no se podría pedir u ofrecer en público>>, y se adquiere el compromiso de <<*decidir con base en criterios objetivos y en espacios institucionalizados. Intercambiar información en forma clara y oportuna*>>. Dentro de este marco, se buscó centrar las relaciones políticas con el Concejo en la presentación, discusión y trámite de proyectos de acuerdo y en las sesiones de control político. Se diseñó una directiva muy precisa para las entidades distritales con respecto al trámite de los proyectos de su incumbencia. El énfasis en la discusión explica en parte la razón por la cual algunos de los proyectos fueron presentados en el Concejo tantas veces. Dado que el texto del proyecto era el centro de la discusión, se presentaban versiones nuevas, que contenían las modificaciones surgidas en el debate.

La segunda administración de Mockus enfocó sus esfuerzos en la presentación y discusión de dos grandes proyectos: las reformas tributaria y administrativa. En el primer caso, la Secretaría de Hacienda tuvo un papel preponderante al presentar y defender numerosas versiones del proyecto, con lo cual finalmente se obtuvo la aprobación de la modificación del impuesto de industria y comercio, que significó recursos permanentes y muy importantes para la ciudad. La reforma tributaria fue un paso importante para la sostenibilidad de los proyectos del Distrito a pesar de que se hubiese aprobado un aumento en los gravámenes al sector productivo de la economía (ICA) y no se hubiera logrado afectar el impuesto predial. Mockus consideraba de mayor valor pedagógico y productivo aumentar el predial y no el impuesto de industria y comercio. Por otra parte, desde la Secretaría General se impulsó la reforma administrativa, que fue presentada al Concejo en múltiples oportunidades pero que terminó siendo aprobada durante el gobierno de Luis Eduardo Garzón.

De otro lado, en opinión de los concejales María Victoria Vargas y Fernando López, en este segundo periodo la agenda con el Concejo fue más dispersa y la relación entre el Cabildo y la Administración dependió más del trabajo particular de las distintas entidades distritales. Al comparar las relaciones de la segunda administración Mockus con la gestión llevada a cabo en la de Peñalosa y en la primera de Mockus, los presidentes del Concejo, Vargas y López, coincidieron en que entre 2001 y 2003 no existió una estrategia política centralizada, esto es, una vocería definida por parte de la Alcaldía²⁶⁹.

A la anterior fragmentación en la labor de la Alcaldía se sumó lo que parecería ser una adaptación por parte de algunos concejales a las nuevas condiciones políticas, dando

²⁶⁹ Las opiniones a las que aquí hacemos referencia fueron tomadas de entrevistas realizadas a los presidentes del Concejo. Así mismo, se hace referencia a los resultados de la consultoría Relaciones Alcaldía – Concejo realizada por Fernando Guzmán para PNUD – Alcaldía Mayor de Bogotá (COL98/015) entre septiembre y diciembre de 2003.

lugar a manejos no del todo transparentes. Incluso los concejales, asumiendo una actitud más crítica de su labor, reconocen que entre algunos de los miembros del Cabildo se mantienen prácticas clientelistas y tradicionales de reproducción política²⁷⁰. Es el caso, por ejemplo, del acceso anticipado a información del Distrito y de su utilización por parte de los concejales ante las comunidades. Esto no necesariamente es ilegal, pero sigue siendo un intercambio privado que desconoce el debate público y que de alguna manera constituye un desvío o “atajo” frente a la actividad democrática legítima.

El balance cuantitativo de proyectos presentados y los aprobados por esta administración es muy similar al de la de Peñalosa: 32 proyectos convertidos en acuerdos, con una tasa de aprobación del 29%. El número de proyectos presentados por concejales (459) siguió aumentando y fue casi cuatro veces superior al observado durante la primera administración Mockus (121), con casi el doble de proyectos de concejales convertidos en acuerdos (63).

Espacio público y el debate sobre los vendedores ambulantes

La segunda administración de Mockus dio continuidad a las políticas de recuperación y construcción de espacio público, haciendo énfasis en su mantenimiento y en la apropiación ciudadana. Desde la perspectiva de Mockus, lo crucial era comunicar el mensaje de que el espacio público es un bien común y no hay razón que justifique su explotación privada, sea esta la de estacionar automóviles, vender mercancías o levantar cercas. Partiendo del marco de Cultura Ciudadana, Mockus puso de manifiesto la imposibilidad de valerse únicamente de la coerción o de la construcción de infraestructura para liberar el espacio público y enfatizó la necesidad de poner en funcionamiento tanto reglas formales como informales. Este punto quedó claramente expresado por él en el foro internacional Espacio Público y Ciudad, organizado por la Cámara de Comercio de Bogotá en 2005:

Respetar el espacio público es un terreno de cooperación, de construcción de cooperación; es decir, ni la negociación de reubicación sola, ni el esfuerzo de autoridad sola, ni la persuasión sola, funcionarán; tiene que haber sabiduría del equipo de gobierno y de la sociedad civil que lo quiera acompañar y respaldar, siempre buscando un balance adecuado entre estas cosas. Para mí el

²⁷⁰ Tomado de la consultoría *Relaciones Alcaldía – Concejo* realizada por Fernando Guzmán para PNUD – Alcaldía Mayor de Bogotá.

reto es armonizar las señales que se mandan legalmente, moralmente, culturalmente.²⁷¹

En materia de espacio público, uno de los puntos centrales ampliamente discutido por los medios fue otra vez la situación de los vendedores ambulantes. En los medios tuvo particular resonancia la dimensión social del dilema de la recuperación del espacio público. La revista *Semana*, por ejemplo, hizo eco a la preocupación ciudadana sobre el “drama social” que existe detrás de los miles de vendedores que acuden al espacio público para vender sus mercancías. Pero al mismo tiempo, denunciaba la existencia de mafias e incluso de empresas formales que utilizan a los vendedores ambulantes para explotar el espacio público²⁷². En otro artículo de 2002, la misma revista defendía abiertamente la necesidad de no dejar que el espacio público volviera a ser invadido, denunciando la ausencia de una normatividad adecuada y de mecanismos eficientes para mantener el ritmo de recuperación que se traía en años anteriores:

Esto [el retroceso en recuperación de espacio público] es grave ya que el espacio público es un componente fundamental del modelo urbano que Bogotá ha estado desarrollando en las últimas tres administraciones. Una gran inversión en infraestructura y pedagogía fue necesaria para que los habitantes de la capital entendieran que los automóviles no se podían estacionar en las aceras y que las alamedas, parques y vías peatonales eran espacios de encuentro para la gente. Pero estos logros son frágiles y sin un respaldo amplio de la ciudadanía a la defensa del espacio público y al cumplimiento voluntario de las normas la ciudad podría regresar al caos de algunos años.²⁷³

Durante el último año de la administración Mockus, el debate sobre vendedores ambulantes giró en torno de las normas relacionadas con espacio público incluidas en el nuevo Código de Policía. El objetivo del Código, en tanto manual de convivencia, era lograr una comprensión de la norma sobre el respeto al espacio público y hacer evidente que nada justifica su “privatización”. Más aún, se trataba de continuar profundizando la pedagogía del interés común y de las acciones colectivas, activando los diversos mecanismos y motivaciones que promueven la cooperación. En este sentido, entre 2001 y 2003, 30% de las restituciones de espacio público fueron voluntarias; la mayor parte de

²⁷¹ Mockus, Antanas, “Balance pedagógico en la recuperación del espacio público”, en *Foro Internacional Espacio Público y Ciudad, Memorias*, Alcaldía Mayor – Cámara de Comercio, Bogotá, 2005.

²⁷² Revista *Semana*, No. 1074, “Luz roja a ventas ambulantes”, 7 de diciembre de 2002.

²⁷³ Revista *Semana*, No. 1065, “¿De vuelta al caos?”, 2 de septiembre de 2002.

ellas fueron de conjuntos cerrados de la ciudad que tumbaron voluntariamente las rejas que los propietarios o los urbanizadores de los predios habían levantado ilegalmente. También, se promovió la responsabilidad compartida entre los vendedores y el Fondo de Ventas Populares para la reubicación y el desarrollo de alternativas laborales, sin mayores repercusiones.

Al final del segundo gobierno de Mockus había sido mucho lo que se había avanzado desde las primeras iniciativas de recuperación de espacio público llevadas a cabo en 1995. La complementariedad de las políticas adelantadas por Peñalosa y por Mockus fue otra vez un elemento crucial para promover el respeto a lo público. La suma de avances de desarrollo urbano y de pedagogía ciudadanía permitió una mayor comprensión de la universalidad de normas de convivencia, como el respeto al espacio público. Ya para 2003 era cada vez más claro que nada —ni el miedo a la inseguridad, ni el desempleo, ni los intereses de los comerciantes— justifica la explotación privada de los entornos urbanos de la ciudad y que la interacción pacífica y legal en dichos espacios es un factor fundamental para mejorar la seguridad y la convivencia ciudadana. La difusión del Código de Policía era y sigue siendo una tarea crucial para consolidar las nuevas prácticas ciudadanas, afianzar el cumplimiento voluntario de normas y promover la apropiación y adecuada utilización de la nueva infraestructura urbana con que cuenta la ciudad.

Desarrollo del modelo de movilidad

Durante la segunda alcaldía de Mockus se continuaron y profundizaron muchas de las iniciativas que su anterior administración y la de Peñalosa habían implementado para mejorar la movilidad en la ciudad. En materia de restricción a la circulación de vehículos, una de las contribuciones claves durante este periodo fue la implementación del Pico y Placa para el transporte público²⁷⁴. Se trataba de consolidar la política ya iniciada con los carros particulares, con la que se había logrado regular exitosamente la demanda de las vías. En el caso del transporte público, además de los beneficios de movilidad y descontaminación, existían razones económicas para implementar la medida. Dada la magnitud de la sobreoferta de transporte colectivo tradicional descrita en el primer capítulo, y el crecimiento desmedido del número de taxis (para el año 2000 ya había cerca de 55.000 de ellos circulando en Bogotá), restringir la circulación de estos vehículos no sólo descongestionaría las vías sino que serviría para aumentar la productividad del servicio de transporte.

²⁷⁴ *El Espectador*, “Pico y Placa se ampliará a taxis y buses”, 4 de mayo de 2001.

Según Mockus, esta medida produjo uno de los mayores conflictos de su segunda alcaldía²⁷⁵. La decisión de la Administración ocasionó uno de los peores paros de transporte de la historia de Bogotá, en agosto de 2001²⁷⁶. Los transportadores no aceptaron la propuesta de Mockus y se enfrentaron obstinadamente contra una medida que en última instancia los favorecía. La Administración respondió con firmeza y decisión, dejando en claro que no negociaría con el gremio transportador bajo presión²⁷⁷.

El día del paro por la implementación del Pico y Placa para el transporte público en mayo de 2001 me cogió con una fiebre muy alta, que subía a medida que la situación se iba volviendo más caótica en la ciudad. A eso de las 3:00 de la tarde, cuando comenzaron a salir los niños del colegio y los transportadores tenían infartada la ciudad, recibí una llamada del Despacho del alcalde mayor y el jefe de prensa me pidió que me dirigiera al Palacio Liévano para que ayudara a pensar en cómo desatorar la situación. El alcalde estaba muy reflexivo, había convocado un Consejo de Seguridad con la participación del ministro del Interior y los directores del IDU y de Transmilenio. Cuando entré al Consejo de Seguridad y vi al coronel encargado de Tránsito muy acomodado en su silla le pregunté cuántos comparendos y sanciones con grúa diariamente le reportaban en un día normal, me contestó que cerca de 700. A renglón seguido le indagué sobre el número de infracciones que había sancionado a lo largo de la jornada y me dijo que creía que ninguna. Yo simplemente le dije que no entendía qué estaba haciendo ahí sentado y que más valía que en una hora me trajera copia de por lo menos las mismas sanciones que en un día normal. Hablé también con el ministro del Interior y le dije que lo más importante sería que la Alcaldía y el Gobierno Nacional aparecieran ante los medios con una decisión conjunta que mandara el claro mensaje a los transportadores de que no se dejarían chantajear y de que no podrían acudir al Ministerio del Transporte para buscar otra decisión. Los noticieros del día habían mostrado imágenes caóticas de la ciudad, mezcladas con altísimos índices de solidaridad de los ciudadanos especialmente con los escolares, donde los vecinos les proveyeron bebidas y les permitieron usar sus baños para facilitarles a los niños la espera interminable en la autopista Norte de Bogotá. En los noticieros de la noche logramos una toma del alcalde y el ministro del Interior confirmando la medida y enviándoles un único mensaje a los transportadores. Al cabo de dos horas el coronel Molano llegó con sus comparendos de última hora y la ciudad entendió que había un alcalde, respaldado por el Gobierno Nacional, que no se dejaría chantajear. El paro se levantó y la medida de Pico y Placa para el transporte público se implementó.

²⁷⁵ Entrevista con Antanas Mockus, 19 de diciembre de 2006.

²⁷⁶ *El Espectador*, “¡Caos!”, 3 de agosto de 2001.

²⁷⁷ *Revista Cambio*, No. 424, agosto de 2001.

La posición del Gobierno distrital era clara porque existía certeza sobre el hecho de que la medida era conveniente para los propios transportadores; lo que hacía falta era convencer al gremio de los beneficios que traería restringir el servicio por turnos. De acuerdo con Mockus, el conflicto se originó básicamente porque había mucha desconfianza:

...la razón del conflicto fue la desconfianza. Uno, la desconfianza en el análisis casi de sentido común de que los turnos convenían, de que si hay sobreoferta es mejor trabajar por turnos y no rodar los vehículos vacíos y semivacíos. Esa fue una primera desconfianza que está relacionada con la introducción del concepto de productividad... Y una segunda desconfianza que tocó derrotar fue la desconfianza interna en los eslabones del sistema de organización del transporte y que se deriva de una buena solución de la primera desconfianza. Una vez que los transportadores confían que la cosa les conviene se arma un enorme malestar interno sobre quién se va a apropiarse de los beneficios... si los dueños de los vehículos, si la (empresa) afiliadora o si el conductor...²⁷⁸

Finalmente la medida fue aceptada y sus beneficios fueron rápidamente reconocidos por la opinión pública²⁷⁹. La restricción fue menor que la que existía para los automóviles particulares, con una reducción diaria del 20% del parque automotor de servicio público. Lo interesante de esta medida es que ha tenido un nivel de cumplimiento excepcionalmente bueno, porque existe un control social fuerte por parte de los propios conductores, quienes respetan y exigen el respeto de sus turnos²⁸⁰.

De otro lado, el sistema de buses articulados Transmilenio abrió sus puertas en diciembre de 2000, pocos días antes de la salida de Peñalosa de la Alcaldía. Los medios respondieron con entusiasmo y optimismo al avance que había tenido la ciudad con el nuevo sistema de transporte público. Se destacaba su gran valor en términos de movilidad, su bajo costo y autosostenibilidad y su impacto sobre el entorno²⁸¹. La segunda administración Mockus dio continuidad a Transmilenio completando la primera fase y adelantando los estudios y diseños para la implementación de la segunda. Durante estos años el sistema mostró importantes beneficios, ampliamente reconocidos por la

²⁷⁸ Entrevista con Antanas Mockus, 19 de diciembre de 2006.

²⁷⁹ *El Tiempo*, septiembre de 2001; *El Tiempo*, noviembre de 2001.

²⁸⁰ Mockus. 2003a, p. 40.

²⁸¹ Revista *Cambio*, No. 390, diciembre de 2000; *El Tiempo*, diciembre de 2000; Revista *Cambio*, No. 391, enero de 2001.

ciudadanía, los medios y diferentes sectores políticos. En primer lugar, la velocidad de desplazamiento aumentó notablemente. Anteriormente la velocidad promedio en la Caracas y la calle 80 era de 14 km/h, y con la entrada de Transmilenio llegó a 26 km/h²⁸². En una encuesta realizada en 2002, cerca del 83% de los entrevistados eligieron la rapidez como el principal factor para usar Transmilenio²⁸³. Para febrero de 2002 la capacidad del sistema estaba llegando a 600.000 pasajeros diarios, el doble de la capacidad de las dos líneas del Metro de Medellín²⁸⁴. En octubre de ese mismo año el sistema estaba moviendo a 760.000 pasajeros diarios (cerca de 110.000 por encima del Metro de la ciudad de Washington D.C., cuya red es cuatro veces la de Transmilenio)²⁸⁵; el sistema transportaba aproximadamente 35.000 pasajeros por hora, un volumen mayor que el de la mayoría de los Metros del mundo²⁸⁶. Todo lo anterior se estaba logrando con costos muy inferiores a los del Metro, con un esquema de autosostenimiento, con una cobertura mucho mayor y con un impacto muy significativo sobre la calidad de vida de los ciudadanos de menores ingresos.

Por otra parte, los efectos de Transmilenio sobre la seguridad vial fueron notables, pues los accidentes disminuyeron rápidamente en cuestión de un año. En términos agregados, los logros en protección a la vida después de la implantación de Transmilenio fueron positivos, con una reducción de lesionados y muertos en accidentes de tránsito en los corredores viales del sistema, de 83% y 89%, respectivamente²⁸⁷. En cuanto a los índices de criminalidad, entre 2000 y 2002 los casos reportados de hurto callejero se redujeron en un 68,7% y las lesiones comunes en un 68%. Tan sólo en la avenida Caracas la incidencia de los crímenes de mayor impacto social se desplomó entre 1999 y 2002. Los atracos al comercio cayeron en un 78% y a personas en un 90%, los homicidios en un 95% y el hurto a vehículo en un 87%²⁸⁸.

²⁸² Gómez, 2003, p. 68.

²⁸³ Ibid.

²⁸⁴ Ardila, Arturo y Menckhoff, Gerhard, "Transportation Policies in Bogotá: Building a Transportation System for the People", en *Transportation Research Record, Journal of the Transportation Research Board*, No. 1817, 2002, pp. 130-136.

²⁸⁵ Ardila, 2003, p. 369.

²⁸⁶ Ibid.

²⁸⁷ Alcaldía Mayor de Bogotá, *Bogotá: para vivir mejor, 2001-2003. Informe de gestión de las entidades distritales*, Bogotá, 2003, p. 389.

²⁸⁸ Moreno, Álvaro José, "Impacto de Transmilenio en el crimen en la avenida Caracas y sus vecindades", Documento-CEDE, Bogotá, Universidad de los Andes, 2005.

Tabla 2: Accidentalidad en las rutas de Transmilenio (promedio semanal)²⁸⁹

Tipo de accidente	Antes de Transmilenio	2002
Choques	26,5	9,6
Atropellos	16,6	1,3
Lesionados	18	7
Muertes	1,3	0,2

Fuente: Área de Operación de Transmilenio S. A.

Además de mejorar significativamente la movilidad urbana, Transmilenio ha traído consigo importantes beneficios en términos de espacio público y renovación urbana. Uno de los aspectos más importantes del sistema es la intervención integral del espacio público, que incluye andenes, estaciones, mobiliario urbano, puentes peatonales, plazoletas y alamedas. En este sentido, el trabajo del Instituto Urbano de Desarrollo, en coordinación con Transmilenio, ha sido crucial. Desde la segunda administración Mockus no se lleva a cabo una intervención vial (sea de Transmilenio o cualquier otra) sin realizar un manejo integral de espacio público²⁹⁰. Igual de importantes han sido los efectos en términos de productividad y competitividad económica. Según la revista *Dinero*, Transmilenio tuvo un impacto significativo en el crecimiento económico de la ciudad entre 2000 y 2003 en generación de empleo, inversión y comercio²⁹¹.

Finalmente, todos estos resultados apuntan hacia la transformación de prácticas culturales, en lo cual la segunda administración de Antanas Mockus hizo mucho énfasis. Transmilenio implicaba un cambio radical en el funcionamiento del tránsito y una reapertura de espacios públicos, convirtiéndose en un instrumento de cambio cultural muy fuerte. A este respecto, comentaba lo siguiente:

Las reglas iguales para todos y el respeto de su cumplimiento produce un comportamiento estable, relativamente homogéneo que, a la vez, se acompaña de amabilidad, pertenencia y orgullo, activos muy importantes para la ciudad. Yo creo que hay una relación muy profunda entre el tema de Cultura

²⁸⁹ Gómez, 2003, p. 69.

²⁹⁰ Entrevista con Antanas Mockus, 26 de diciembre de 2006.

²⁹¹ Revista *Dinero*, diciembre de 2002, citado en Gómez, 2003.

Ciudadana y el tema de nuevos contextos físicos y nuevos espacios. Entonces, veo que Transmilenio ayudó a recoger o a “cuajar” el sentimiento de que los bogotanos podíamos comportarnos mejor...²⁹².

Finanzas

La segunda administración Mockus encontró un panorama complejo desde el punto de vista financiero. Muchas obras en ejecución requerían sostenimiento (por ejemplo, colegios, bibliotecas, andenes) y un flujo de caja problemático; el Programa Anual de Caja (PAC) de 2001 no estaba financiado. Así, además de un problema de liquidez en el corto plazo, la necesidad de dar sostenimiento a las inversiones de la administración Peñalosa, en las que se comprometieron los recursos de la descapitalización de Codensa, marcaría la discusión sobre finanzas públicas en la segunda administración Mockus.

Sostenibilidad y tributación

Desde muy temprano, la Administración anunció que impulsaría una amplia reforma tributaria. Esta tendría como propósito darle mantenimiento y sostenibilidad a las múltiples inversiones realizadas con los recursos de la descapitalización de Codensa y conservar un ritmo de inversión similar que le permitiera a la ciudad embarcarse en un camino de desarrollo acelerado.

La reforma tributaria sufrió un viacrucis en el Concejo similar a la venta de la ETB en la administración Mockus-Bromberg. Fue presentada en repetidas ocasiones y ajustada, fragmentada y reducida a lo largo de tres años. Al final, sólo sería aprobado un incremento en el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) del 30% que, sumado al efecto de políticas contra la evasión y al buen momento de la economía, le permitió a la ciudad incrementar sus ingresos corrientes en un 29% entre 2001 y 2004.

²⁹² Gómez, 2003, p.107.

Más recursos de capital

Al igual que durante la administración Peñalosa, los recursos de capital fueron relevantes en las finanzas del Distrito en este periodo, tanto por la vía de las capitalizaciones y descapitalizaciones como a través de utilidades de empresas. Por un lado, y en paralelo con la reforma tributaria, la administración Mockus buscó una segunda descapitalización de Codensa, que también fue reducida con respecto de la propuesta inicial. No obstante, en 2002 la Superintendencia de Sociedades aprobó una reducción de capital que representó 200 millones de dólares para inversión en el Distrito.

De otro lado, tras el fracaso de la venta de la ETB, el Concejo dio reversa a su decisión de aprobarla. La Administración optó entonces por una capitalización parcial, con el fin de brindarle a la empresa recursos frescos para su modernización. En febrero de 2003 la ETB colocó acciones en el mercado por un valor de 350.000 millones de pesos, que representaban menos del 20% de la empresa. La operación fue calificada como un éxito.

Las empresas del Distrito dieron utilidades cada vez más significativas. Entre 2001 y 2003 la ciudad recibió anualmente por este concepto alrededor de un billón de pesos de 2007 (esto es, un millón de millones cada año).

Racionalización del gasto

Otra herramienta de ajuste fiscal empleada por la segunda administración Mockus fue la racionalización del gasto mediante la austeridad y reestructuración administrativa. Aplicando la Ley 617 de 2000, en 2001 se llevó a cabo una reestructuración de la Administración Distrital que redujo planta en más de 4.000 funcionarios y permitió entre 2001 y 2003 una reducción del 20% en los gastos de funcionamiento.

Tal como se ha destacado a lo largo de este capítulo, el principal logro de la administración Mockus fue trabajar por la continuidad y el perfeccionamiento de los aspectos positivos de la gestión pública en Bogotá. Esto, por sí mismo, tenía gran valor pedagógico en un país en el cual la formulación de políticas públicas se apoya frecuentemente en el descrédito de antecesores. Al enfocar los esfuerzos del Gobierno en el mantenimiento y fortalecimiento de políticas exitosas, la administración Mockus mostró la importancia de construir sobre lo construido en cualquier intento por consolidar

Capítulo 5

El discurso sobre derechos y pobreza: la administración de Luis Eduardo Garzón (2004-2007)

El 26 de octubre de 2003 Luis Eduardo Garzón fue elegido alcalde mayor de Bogotá para el periodo 2004-2007. Garzón, quien había sido líder sindical, fue candidato por el Polo Democrático, partido de izquierda. Varios factores explican el triunfo de Garzón en las elecciones de 2003. Primero, en agosto de ese año el proyecto “Bogotá, cómo vamos” divulgó un informe que puso el tema de la pobreza y el desempleo en el centro del debate electoral. Basado en el informe, el periódico *El Tiempo* publicó un artículo titulado “Bogotá tiene cuatro millones de pobres”, en el que afirmaba que tres millones, el 60% de los bogotanos, vivían bajo la línea de pobreza y un millón bajo la línea de indigencia²⁹³. La revista *Semana* hizo referencia a la “catástrofe social que vive la ciudad”²⁹⁴. Estos mensajes tuvieron un impacto claro en la opinión pública: en una encuesta realizada por la firma Napoleón Franco, dos de los temas prioritarios para los bogotanos eran el desempleo y la atención a poblaciones vulnerables²⁹⁵. Desde el comienzo de su campaña Garzón se había presentado como el abanderado de “lo social”, posición que quedaba reforzada por su trayectoria sindical, su orientación ideológica e incluso por sus orígenes humildes. En esta ocasión, una buena parte del llamado “voto de opinión” favoreció a Garzón y entre los liberales capitalinos se consideró “políticamente correcto” votar por el candidato del Polo. El mismo fin de semana de la elección de alcaldes, el referendo convocado por Uribe también sufrió una fuerte derrota a nivel nacional²⁹⁶.

Segundo, Garzón supo presentar su preocupación por “lo social” como una alternativa al énfasis en seguridad y coerción del Gobierno Nacional. En efecto, su principal rival en las elecciones, Juan Lozano, era percibido como el candidato de Enrique Peñalosa, afín a las políticas de seguridad del gobierno Uribe. Garzón insistía en la necesidad de orientar más recursos a temas sociales y menos a la seguridad y a la guerra en general. En una entrevista con *El Tiempo*, poco antes de las elecciones, Garzón afirmó al respecto lo siguiente:

El presidente Uribe privilegia lo militar sobre lo ciudadano y Mockus ha privilegiado a los ciudadanos sobre lo militar, lo que me parece una reacción

²⁹³ *El Tiempo*, 21 de agosto de 2003.

²⁹⁴ Revista *Semana*, No. 1115, “Las dos caras de Bogotá”, 29 de septiembre de 2003.

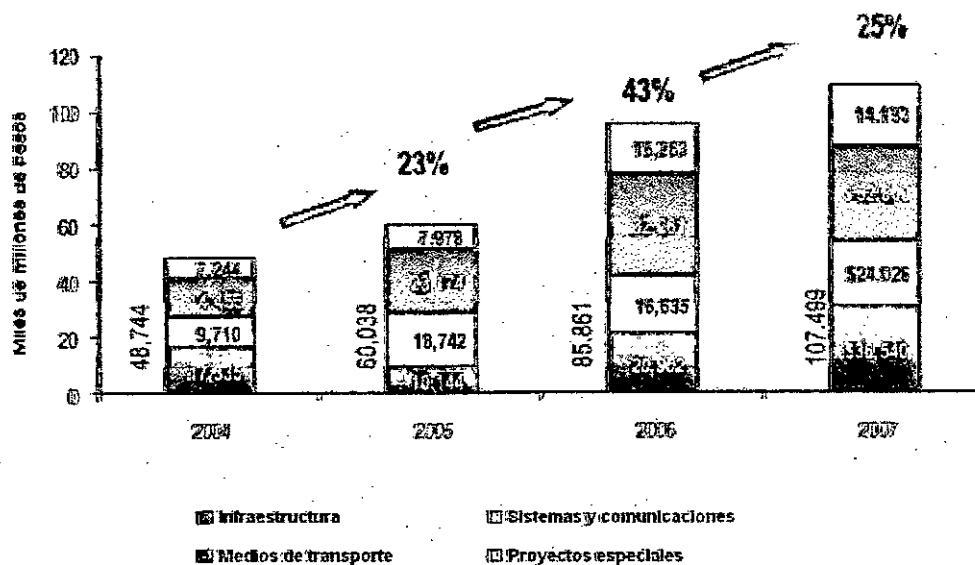
²⁹⁵ *El Tiempo*, “El alcalde que quieren los bogotanos”, 14 de septiembre de 2003.

²⁹⁶ Revista *Semana*, No. 1118, “Lección de humildad”, 27 de octubre de 2003.

autónoma y de carácter. (...) Si la línea es dimensionar lo militar, la ciudad va a entrar en una guerra en la que las consecuencias son impredecibles.²⁹⁷

En seguridad Garzón ofreció continuar con el enfoque que Mockus había utilizado, aunque no lo cumplió. Nunca profundizó en una pedagogía de la seguridad ciudadana sino que prefirió dejarla en manos del Gobierno Nacional e invirtió grandes sumas en dotación e instalaciones de la Policía Metropolitana de Bogotá.

Gráfico 4. Inversiones de la Administración en seguridad, 2004–2007



Fuente: Informe de Gestión Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá diciembre de 2007

Aunque el alcalde no mostró ningún liderazgo en los temas de seguridad, el descenso de las tasas de homicidio fue la tendencia generalizada en todo el país, destacándose los resultados en la ciudad de Medellín (Gráfico 2, capítulo 1).

²⁹⁷ “No soy el coco: Garzón”, en *El Tiempo*, 20 de octubre de 2003.

Tercero, Garzón contó con el apoyo del Polo Democrático (los sindicatos y antiguos reinsertados de grupos armados) y de algunos sectores del Partido Liberal (especialmente colaboradores del ex presidente Samper). También consiguió el respaldo del poderoso gremio de los transportadores y de antiguos miembros de la Corriente de Renovación Socialista, que apoyaron financieramente las últimas semanas de campaña, factor definitivo para el triunfo en las elecciones. Por último, un factor importante fue el hecho de que la administración Mockus no utilizó el aparato burocrático a favor de ninguno de los dos candidatos.

El tema de la pobreza en el discurso de Garzón estuvo fundado en el ejercicio de derechos:

...las políticas públicas [de la administración Garzón] han ido dirigidas fundamentalmente al restablecimiento, la protección y la garantía de los derechos fundamentales, tal y como lo establece nuestra Carta Constitucional de 1991 y como se exige de un Estado Social de Derecho.²⁹⁸

La lucha contra la pobreza aparece reinterpretada como el restablecimiento de los derechos de las personas en condiciones de vulnerabilidad y que padecen exclusión social. El énfasis sobre derechos y pobreza también abría un debate sobre lo que a juicio de la administración Garzón eran dos modelos de Estado distintos: como prestador de servicios y como garante de derechos. El siguiente pasaje ilustra claramente la oposición:

...se plantea la calidad educativa como un horizonte ético, que marca la diferencia entre una concepción de la educación como la “prestación eficiente de un servicio público” y una concepción del proceso educativo como “la plena satisfacción de un derecho fundamental”, plasmado en la Constitución.²⁹⁹

Aunque no hay referencia explícita a una administración en particular, es evidente que Peñalosa y, en alguna medida Mockus, representarían la visión del Estado prestador de servicios, mientras que la administración Garzón encarnaría al Estado garante de

²⁹⁸ Alcaldía Mayor de Bogotá, *Informe final del Plan de Desarrollo*, Bogotá, 2008, p. 7.

²⁹⁹ *Ibid.*, pp. 18-19.

derechos. Para Garzón y su equipo, entender al Estado como prestador de servicios implicaba una comprensión estrecha de la pobreza y la exclusión, según la cual estas se reducirían “a la carencia de un bien o un servicio”³⁰⁰.

Es importante reconocer la pertinencia del discurso sobre derechos y del debate sobre el papel del Estado en su protección y promoción. De la misma manera, así como Mockus logró que la protección a la vida se convirtiera en una prioridad no sólo de la gestión gubernamental sino también para los medios de comunicación y los ciudadanos en general, Garzón logró hacer más visible el problema de la pobreza y la exclusión social. Sin embargo, en la concepción del Estado que se manifiesta en su discurso se echa de menos la referencia a los deberes de los ciudadanos, cuyo cumplimiento es la condición necesaria para que el Estado pueda garantizar derechos. Garzón fomentaba así una visión paternalista y populista del Estado, en la cual este entrega bienes públicos a los ciudadanos sin aclarar ni promover la responsabilidad que ellos deben tener en su construcción. Durante la era Garzón, a diferencia de las administraciones anteriores, no se volvió a hablar de deberes ciudadanos. Este populismo tiene como consecuencia la formación de una ciudadanía pasiva e irresponsable, que no fortalece al Estado.

A pesar de su discurso, las actividades y las metas de los programas de la administración Garzón no parecen haber estado orientadas al enfoque de derechos. Además de las cifras sobre pobreza, no se formuló una línea de base sobre la situación de derechos humanos en el Distrito a comienzos de la administración, ni se midió su evolución durante el periodo. La labor explícita de promoción y difusión de derechos humanos se limitó a la creación de una Cátedra de Derechos Humanos, de la Red Distrital de Educación en Derechos Humanos, y a acciones aisladas en los medios de comunicación.

No obstante llamar la atención sobre la reducción de la pobreza y el ejercicio de derechos, la administración Garzón no introdujo ninguna innovación significativa en el modelo de gestión pública. El enfoque de derechos, que en el papel parece revolucionario para un gobierno local en Colombia, no se tradujo en acciones a gran escala explícitamente dirigidas a garantizar o restablecer los derechos de los ciudadanos. Incluso en el caso de las poblaciones más vulnerables, programas como “Bogotá sin Hambre” o como los de atención a desplazados o desmovilizados (los cuales son un complemento a los programas del Gobierno Nacional) no han tenido un impacto suficientemente amplio. De otro lado, Garzón le dio continuidad parcial al trabajo de las administraciones de

³⁰⁰ Ibid., p. 7.

Mockus y Peñalosa en temas como salud y educación, extendiendo en alguna medida los logros ya alcanzados. También hubo continuidad parcial en Transmilenio, Misión Bogotá, Obras con participación ciudadana (programa aparentemente derivado de Obras con saldo pedagógico) y el manejo de las finanzas.

Al final de la administración, el 62% de los encuestados por “Bogotá, cómo Vamos” tenía una imagen favorable del alcalde Garzón. Este nivel de favorabilidad, que no había alcanzado ningún otro alcalde en la historia reciente de la ciudad, estuvo acompañado por una evolución muy positiva de la percepción que los bogotanos tenían de su situación económica: en 2003 sólo el 23% de los encuestados respondieron que su situación económica familiar había mejorado algo o mucho, comparado con un 46% en 2007. Este cambio se debió más a las condiciones de la economía nacional que a la intervención del Gobierno distrital, pero, en cualquier caso, este bienestar tuvo un efecto positivo en la imagen del alcalde. Garzón tenía excelentes relaciones con los medios de comunicación y sus colaboradores eran generosos con el presupuesto a la hora de difundir los programas distritales³⁰¹. Curiosamente, el porcentaje de encuestados que opinaban que la ciudad iba por buen camino alcanzó su punto más alto al final de la segunda administración Mockus, en 2003 (66%); en 2007, al terminar el período de Garzón, el porcentaje había disminuido a 58%³⁰². Luis Eduardo Garzón se ha distinguido en su vida pública por entender muy bien la psicología del colombiano y ha hecho del chiste su forma predilecta de transmitir mensajes a la ciudadanía, no importa qué tan serio sea el tema que trate. Esto sin lugar a dudas le gustó a muchos bogotanos. No obstante, el 12 de agosto de 2008 el periódico *El Tiempo* reportó un sondeo del portal de Internet de Radio Santa Fe donde para el 35% de los encuestados a Antanas Mockus se le consideraba como el mejor burgomaestre de Bogotá, seguido por Enrique Peñalosa con el 22%, y Garzón ya sólo obtenía el 19% de aprobación de la ciudadanía.³⁰³

Reducción de la pobreza en Bogotá

Las cifras sobre pobreza en Bogotá que circularon durante la campaña electoral de 2003 limitaban la pobreza a un problema de ingresos. En esa época el alcalde Mockus insistió en la necesidad de ampliar los términos de la discusión más allá del problema de

³⁰¹ Cuando Enrique Peñalosa fue alcalde se le criticó su gasto en publicidad, o difusión de las actividades distritales, que rondó por los trescientos mil millones de pesos, pero Garzón cuadruplicó esta cifra y nadie se molestó.

³⁰² Proyecto “Bogotá, cómo Vamos”, en *Balance de la Administración Distrital 2004-2007*, presentación en *Power Point*, sin fecha.

³⁰³ *El Tiempo*, 12 de agosto de 2008.

ingresos, y señaló los avances del Distrito en coberturas de servicios públicos, salud, educación, etc. Existen, en efecto, varios indicadores sociales relacionados con el tema de la pobreza y, en general, suelen no mirarse de manera aislada. Además de los indicadores de línea de pobreza y línea de indigencia, los cuales están relacionados con el ingreso de las personas, se utilizan con frecuencia los indicadores de necesidades básicas insatisfechas, el índice de desarrollo humano y el índice de calidad de vida.

El indicador de necesidades básicas insatisfechas agrega información sobre los hogares con malas condiciones de vida en sus viviendas (en términos de características físicas inapropiadas, servicios públicos deficientes, condiciones sanitarias inadecuadas y hacinamiento), alto nivel de dependencia de un jefe de hogar con bajo nivel educativo, y la inasistencia a la escuela de niños en edad escolar. El índice de desarrollo humano (IDH) está compuesto por datos sobre la esperanza de vida, la alfabetización de adultos, los niveles de escolaridad y el producto interno bruto. Por último, el índice de calidad de vida (ICV) recoge algunas de las variables incluidas en el indicador de necesidades básicas insatisfechas. Este último tiene su origen en la Comisión Económica para América Latina (Cepal) y es utilizado sobre todo en Latinoamérica, mientras que el IDH y el ICV lo son en el mundo entero.

Este breve repaso sugiere que el problema del ingreso es tan sólo uno entre varios aspectos que deben ser considerados para establecer el nivel de pobreza de una sociedad. Adicionalmente, estos indicadores también muestran que la cobertura en servicios públicos (especialmente educación, salud, acueducto y alcantarillado) es universalmente considerada como un factor crucial en términos de desarrollo social. En este sentido, Garzón no debió desestimar tan rápidamente la contribución de las administraciones anteriores a la reducción de la pobreza.

Otro tema de debate relacionado con lo anterior es cuántos recursos destinó cada administración a “lo social”. En medio de la campaña, Mockus afirmó que el 88% del presupuesto durante su gobierno estuvo dirigido a “temas sociales”.³⁰⁴ De otro lado, durante la formulación de su Plan de Desarrollo, el cual fue organizado alrededor de tres ejes estructurales —Eje Social, Eje Urbano-Regional y Eje de Reconciliación—, Garzón anunció que la inversión en el Eje Social equivalía al 61% de la inversión total del Distrito.³⁰⁵ Este porcentaje también es el que se registra en el informe final de la

³⁰⁴ *El Tiempo*, “Pobreza, Mockus se saca el clavo”, 22 de octubre de 2003.

³⁰⁵ *El Tiempo*, “Inversión social, médula del plan”, 1 de mayo de 2004.

ejecución del Plan de Desarrollo³⁰⁶. Por último, durante su campaña de 2007 para aspirar nuevamente a la Alcaldía, Peñalosa manifestó que su administración *<<no tiene nada que envidiarle a Garzón en lo social... por lo menos el 80% de nuestra inversión, y muy probablemente más, se concentró en sectores populares>>*³⁰⁷. Varias cosas llaman la atención en este debate. En primer lugar, el alcalde que reportó un porcentaje más bajo de “inversión social” fue precisamente Garzón. Pero, en segundo lugar, los porcentajes suministrados por cada alcalde no son comparables, pues cada uno cuenta como “inversión social” cosas distintas. Habría sido muy valioso que la discusión sobre cifras se hubiera extendido al significado de “lo social” (expresión que fue y sigue siendo nebulosa y abstracta, y que por su indefinición es constantemente mal utilizada por nuestros políticos), y que además de los porcentajes de “inversión social”, se hubieran presentado también los impactos reales de dichas inversiones.³⁰⁸

Medios de comunicación, ciudadanía, y la prioridad de la protección a la vida en Bogotá

Resulta paradójico que un alcalde que durante su campaña había descalificado el modelo de seguridad del Gobierno Nacional, apoyado en gran medida en un gasto militar elevado, en el informe final de la ejecución de su Plan de Desarrollo se jacte del “incremento de la inversión per cápita en seguridad del Distrito Capital del 208%”. Estos recursos se destinaron a “equipamientos como transporte y comunicaciones”³⁰⁹. Adicionalmente, en 2005, y en medio de varias críticas por el mal desempeño en materia de seguridad, la Administración anunció que su estrategia consistiría, entre otras cosas, en aumentar el pie de fuerza con el apoyo del Gobierno Nacional³¹⁰. Por último, Garzón mostró muy poco liderazgo en los temas de seguridad durante su mandato. Según se decía, el general de la Policía Metropolitana de Bogotá se comunicaba más con el Palacio de Nariño que con el Palacio Liévano.

³⁰⁶ Alcaldía Mayor de Bogotá, *Informe final del Plan de Desarrollo*, Bogotá, 2008, p. 8.

³⁰⁷ *El Tiempo*, “Quién es más social: ¿Garzón o Peñalosa?”, 31 de agosto de 2007.

³⁰⁸ De acuerdo al informe sobre pobreza presentado por el PNUD, durante los años 2003 a 2007 la línea de indigencia en Bogotá disminuyó de 9,3% a 3,4%, superando de manera adelantada la meta establecida por la Cumbre del Milenio para el 2015. Entre 2003 y 2007 el balance global fue positivo. El ICV mejoró, pasando de 89,21 a 90,10 (PNUD, IDH-Bogotá, 2007:14). La ciudad ha mejorado sus indicadores sociales. Las coberturas han llegado a niveles muy buenos. En energía es del 100%, en telefonía fija del 88%, en acueducto del 98,7%, en alcantarillado del 98,1%, en gas natural del 80%, en aseo del 99,8%. Fuente: Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, agosto de 2008.

³⁰⁹ Alcaldía Mayor de Bogotá, *Informe final del Plan de Desarrollo*, Bogotá, 2008, p. 119.

³¹⁰ *El Tiempo*, “Estrategia de seguridad para el 2005”, febrero 15 de 2005.

En el Plan de Desarrollo Garzón y su equipo de gobierno reconocieron los éxitos de las políticas de seguridad de las administraciones anteriores y expresaron la voluntad de dar continuidad a las medidas exitosas en esta materia. Sin embargo, en la formulación del tema de seguridad hubo un distanciamiento de las perspectivas que la ciudad había implementado exitosamente. Se habló de “reconciliación”, lo cual implícitamente ubicaba los asuntos de seguridad en un contexto relacionado con asuntos de desigualdad y exclusión. A pesar de mencionar conceptos como “cultura de convivencia”, “prevención” y “corresponsabilidad”, las políticas del Eje de Reconciliación estaban más cerca de una comprensión de la violencia como conflicto social. En este sentido, como se mencionó anteriormente, por lo menos en lo que concierne a los lineamientos teóricos de la política de seguridad se perdió un poco de vista la labor pedagógica y preventiva del Gobierno en materia de protección a la vida.

Durante los primeros meses del gobierno Garzón se encendieron las alarmas en los medios de comunicación sobre lo que parecía ser un retroceso en los índices de seguridad. De acuerdo con la revista *Semana*, al alcalde Garzón le hacía falta liderazgo en el tema:

Bajo las últimas alcaldías, sobre todo las de Mockus, el primer mandatario de la ciudad asumía como comandante en jefe de Policía y vigilaba muy de cerca la evolución de los indicadores de homicidio, convocando a consejos distritales de seguridad como mínimo una vez al mes. Garzón apenas ha citado a uno en tres meses, a pesar del aumento de la violencia en la ciudad.³¹¹

Se le criticaba a Garzón la aparente falta de interés en la seguridad ciudadana y el descuido frente a las relaciones entre la Policía y las autoridades civiles. Después de un descenso ininterrumpido de homicidios durante diez años —de 4.352 en 1993 a 1.610 en 2003— entre enero y febrero de 2004 la tasa había mostrado un incremento de 7,2%³¹². Tanto en 2004 como en 2005 el proyecto “Bogotá, cómo Vamos” advirtió sobre el empeoramiento de los principales indicadores de seguridad en la ciudad³¹³. Al finalizar el 2004, el descenso de homicidios se estabilizó, llegando a tan sólo 22,6 casos por cada 100.000 habitantes, mientras que la tasa de 2003 había sido de 23,4. Pero la situación

³¹¹ Revista *Semana*, No. 1141, “Señales de alerta”, 28 de marzo de 2004.

³¹² *Ibid.*

³¹³ Proyecto “Bogotá, cómo Vamos”, *Balance de la ciudad en 2005: resultados preliminares*, Bogotá, Casa Editorial *El Tiempo*, Fundación Corona, Cámara de Comercio de Bogotá, 2005, <http://www.bogotacomovamos.org>

realmente empeoró durante 2005, tal como lo manifestó “Bogotá, cómo Vamos”, cuando se registró un alza en los principales indicadores de inseguridad. La tasa de homicidios subió a 23,3 casos por cada 100.000 habitantes. El hurto a personas, el de vehículos y a establecimientos bancarios aumentaron para el periodo enero a noviembre de 2005 en 22%, 2,8% y 28,7%, respectivamente, comparado con el mismo periodo en 2004. En materia de victimización y percepción también hubo retrocesos: de acuerdo con la encuesta sobre seguridad realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá, en 2005, 33% de los encuestados manifestaron haber sido víctimas de algún delito, comparado con 23% en 2004; el nivel de no denuncia fue de 63%, una proporción muy similar a la registrada en 2003; y en materia de percepción ciudadana sólo 12% de los ciudadanos encuestados afirmaron que la seguridad en la ciudad había mejorado, comparado con 14,6% en 2004 y 18,6% en 2003.

Durante la mayor parte del 2005 llovieron críticas por parte de los medios de comunicación sobre el manejo que la administración Garzón le estaba dando a los problemas de seguridad. *El Tiempo* advertía sobre la ausencia de un norte claro con estrategias y prioridades concretas para hacer frente al deterioro de seguridad que estaba viviendo la ciudad³¹⁴. La Administración, por su parte, puso en duda las alarmas sobre esta supuesta ola de inseguridad, manifestando que el problema era más de percepción que de índices reales, los cuales se habían mantenido relativamente estables³¹⁵. Pero para los medios y la ciudadanía era claro que un estancamiento en el descenso de violencia y criminalidad y especialmente el aumento que se registró durante el 2005, constituían una situación preocupante, que requería de medidas urgentes. Como respuesta a las críticas, en febrero de 2005 la Alcaldía dio a conocer algunas estrategias de seguridad para la ciudad. En el gráfico 4 de este capítulo se puede apreciar el nivel y las principales líneas de inversión en las que priorizó la Administración en materia de seguridad.

A diferencia de las políticas de años anteriores, tales como la iniciativa del desarme, la administración Garzón hizo énfasis en la necesidad de aumentar el pie de fuerza de la Policía Metropolitana con el apoyo del Gobierno Nacional³¹⁶ y en la construcción de Centros de Atención Inmediata y estaciones de Policía³¹⁷. Esta aproximación de la Alcaldía ponía en entredicho los avances de Bogotá para ganar autonomía en el manejo de la seguridad urbana, así como sus innovaciones en educación ciudadana y control de factores de riesgo. No obstante, el seguimiento de la sociedad civil a través de proyectos

³¹⁴ *El Tiempo*, enero de 2005.

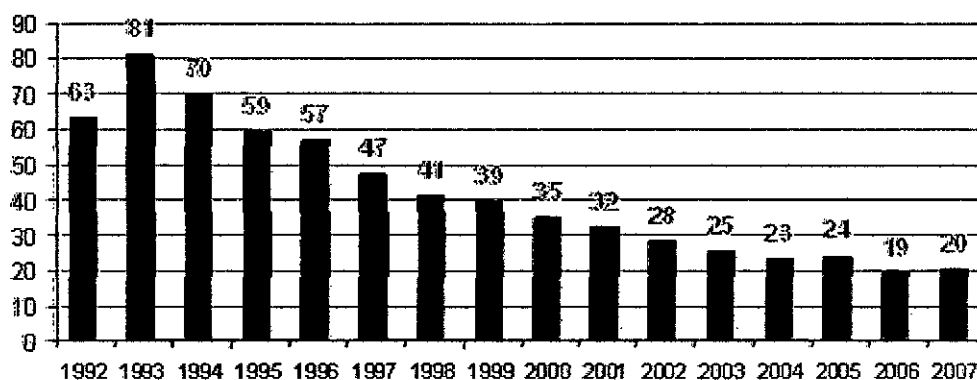
³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ *El Tiempo*, febrero de 2005.

³¹⁷ *El Tiempo*, agosto de 2005.

como “Bogotá, cómo Vamos” y de los medios de comunicación jugó un papel central para reubicar los asuntos de seguridad y convivencia ciudadana en un lugar prioritario dentro de la agenda de gobierno. Se trataba de la movilización de importantes sectores sociales para proteger los procesos de construcción y liderazgo colectivo que habían hecho de Bogotá una de las ciudades más seguras de Colombia. En 2006, año electoral para reemplazar al alcalde de Bogotá, los homicidios se redujeron en un 17,6% comparado con 2005, llegando a una tasa de 19 por 100.000 habitantes y recuperando así la tendencia a la baja que se había presentado durante una década³¹⁸.

**Gráfico 5. Tasa de homicidios en Bogotá, 1993-2007
(por 100.000 habitantes)**



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, CIC-Policía Metropolitana y SUIVD-Secretaría de Gobierno de Bogotá

También se registró un descenso en los índices de otras modalidades delictivas como el hurto de vehículos (22%), a residencias (14,7%), a establecimientos comerciales (12,2%) y a entidades bancarias (81,3%). La única excepción dentro de esta tendencia general fue el hurto a personas, que aumentó un 8% entre 2005 y 2006³¹⁹. Finalmente, la percepción ciudadana sobre inseguridad llegó a 42% en diciembre de 2006, ubicándose por debajo del promedio de 48% de los últimos ocho años.³²⁰

³¹⁸ Proyecto “Bogotá, cómo Vamos”, *Balance de tres años de la Administración Distrital, 2004-2008*, Casa Editorial *El Tiempo*, Fundación Corona, Cámara de Comercio de Bogotá, 2006 <http://www.bogotacomovamos.org>

³¹⁹ Cámara de Comercio de Bogotá, 2007.

³²⁰ Proyecto “Bogotá, cómo Vamos”, 2006.

En septiembre de 2006, y posiblemente como respuesta a la presión de los medios y la ciudadanía, el alcalde Garzón retomó la iniciativa de desarme ciudadano, radicando en la Registraduría Nacional 250.000 firmas en apoyo al programa. Dicho iniciativa, sin embargo, fue llevada a cabo sin ninguna medida pedagógica de acompañamiento y sin mayor liderazgo en la seguridad de Bogotá. Esto hacía parte de un esfuerzo de varias ciudades colombianas (Pereira, Armenia, Manizales, Bucaramanga, Barranquilla, Neiva, Cali y Buenaventura) por radicar en el Congreso de la República un proyecto de ley de iniciativa popular para endurecer los controles al porte de armas y darles a los alcaldes y gobernadores la facultad de implementar restricciones temporales.³²¹ Para esa fecha hacían falta 1.340.000 firmas para materializar la iniciativa.

En el tema de seguridad, como en otros temas de la ciudad, el alcalde Garzón vivió de la renta de las grandes transformaciones y tendencias que se iniciaron y comenzaron a consolidarse la década anterior a su llegada a la Alcaldía de Bogotá y que están desde hace unos años en riesgo de revertirse. En el primer semestre del año 2008 las cifras sobre lesiones personales que maneja la Alcaldía son muy diferentes a las que presentan los representantes por Bogotá. Mientras el segundo alcalde del Polo dice que las lesiones personales disminuyeron en un 38% con respecto al año anterior, el representante a la Cámara por Bogotá Nicolás Uribe asegura que el alcalde Samuel Moreno no dice la verdad pues las cifras del Consejo Superior de la Judicatura registran un crecimiento del 84% de las lesiones personales. La discusión no se hubiera presentado si la Alcaldía hubiera fortalecido el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia.³²²

Hugo Acero afirma que las cifras de muertes violentas tampoco disminuyeron en el año 2007, como lo aseguró la Administración Distrital, sino que aumentaron en un 4,8% al pasar de 1.336 homicidios en el 2006 a 1.401 en el 2007. Acero también denuncia que la Alcaldía Mayor dejó de utilizar los datos de Medicina Legal desde que las cifras le fueron desfavorables y volvió a utilizar los de la Policía Metropolitana de Bogotá, que todos los especialistas saben que subestima las muertes porque muchos de los casos que se reportan como personas heridas, que al cabo de los días fallecen en los hospitales, no son reportados por ella y sí por el Instituto de Medicina Legal.³²³ Esta decisión del alcalde Garzón constituyó uno de los retrocesos que en materia de transparencia se están dando en el Distrito. Desde el año 1995 se hicieron grandes esfuerzos para unificar las estadísticas de seguridad y establecer el SUIVD (Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia). Con esta herramienta se buscaba hacer más confiable,

³²¹ *El Tiempo*, 22 de septiembre de 2006.

³²² *Revista Cambio*, No. 789, p. 9, 14 a 20 de agosto de 2008.

³²³ *El Tiempo*, 11 de agosto de 2008.

transparente y compartida la información entre las instituciones y la ciudadanía, y ya para finalizar el primer periodo del Polo se dejó de utilizar la fuente de información que no oculta las muertes que ocurren en el Distrito Capital. Las consecuencias de dichos retrocesos son cada vez más palpables, tal como lo demuestran las dudas y preocupaciones en torno a las políticas públicas y situación de seguridad ciudadana de Bogotá desde que se posesionó Samuel Moreno Rojas.³²⁴

Retos en espacio público

La administración Garzón realmente no incluyó la recuperación del espacio público como una prioridad de gobierno, pero en los apartados del Plan de Desarrollo, en los que sí se mencionó, se hablaba de “la humanización en el uso del espacio público”³²⁵. La posición de Garzón frente al espacio público, así como ante otros asuntos de desarrollo urbano, era la de afectar lo menos posible a las poblaciones con mayores necesidades sociales. De tal modo, la recuperación de espacio público fue interpretada desde una perspectiva social, dando particular importancia a la concertación y a la formulación de alternativas económicas para los vendedores ambulantes³²⁶. Esto significaba, para Garzón, reducir la utilización de medios represivos y valerse más bien de la negociación y restitución estatal³²⁷.

Ya desde los primeros meses de la administración Garzón los medios de comunicación registraron el retroceso en la recuperación del espacio público³²⁸. La reocupación de algunos espacios por parte de vendedores ambulantes fue una reacción casi inmediata a los planteamientos que había hecho Garzón durante su campaña a la Alcaldía. Al concebir el respeto al espacio público no como una obligación universal, sino como un ideal que debía ser negociado con los vendedores ambulantes, se volvió a abrir campo a la idea de que el desempleo y las dificultades sociales podían llegar a justificar la invasión del espacio público. En este sentido, para Garzón lo que había era una

³²⁴ Ver, por ejemplo, revista *Semana*, No. 811, “Algo anda mal en la seguridad de Bogotá,” 12 de agosto de 2008.

³²⁵ Alcaldía Mayor de Bogotá, Acuerdo 119 de junio 3 de 2004, Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 2004-2008, “Bogotá sin Indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”.

³²⁶ Garzón, Luis Eduardo, “Hagamos el debate sin pasión”, en *Foro Internacional Espacio Público y Ciudad, Memorias*, Bogotá, Alcaldía Mayor – Cámara de Comercio, 2005.

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ *El Tiempo*, enero de 2004; *El Tiempo*, febrero de 2004.

contradicción entre dos derechos constitucionales que debe garantizar el Estado el derecho al trabajo y el derecho al espacio público.

Ante el deterioro del espacio público hubo una fuerte respuesta por parte de los medios de comunicación y de la ciudadanía. La experiencia acumulada que traía Bogotá ya le había permitido a buena parte de los bogotanos comprender que el espacio público es un bien común y que su invasión tiene altos costos para la mayoría, de modo que no puede ser considerada una solución a los problemas de desempleo. Más aún, la ganancia económica a través de la venta informal en las calles de la ciudad tiene un impacto negativo sobre el comercio formal, lo cual en últimas termina afectando el empleo formal y la seguridad social de los trabajadores. De acuerdo con declaraciones del director de la Federación Nacional de Comerciantes a la revista *Semana* en 2004, <<*pensar que las ventas ambulantes solucionan el desempleo es un espejismo. Con la invasión disminuye el empleo que dan los comerciantes formales y sus aportes al fisco*>>³²⁹.

Otro aspecto que también fue claramente denunciado en los medios de comunicación fueron las actividades mafiosas y prácticas empresariales desleales que hay detrás de la venta ambulante. En un artículo de la revista *Semana* de septiembre de 2004 se dieron a conocer las demandas ciudadanas para detener los procesos de deterioro en zonas como San Victorino, la carrera Séptima, el 7 de Agosto, Kennedy, la calle 72 y la carrera 15³³⁰. En particular, se señalaron las pérdidas que estaban sufriendo los establecimientos comerciales. La caída en las ventas, por ejemplo, obligó al conocido empresario de confecciones Arturo Calle a cerrar las sucursales del Centro y Chapinero en 2004³³¹. En San Victorino, tras más de cinco años de recuperación y restitución del espacio público, se estaba registrando el retorno de cerca de 500 vendedores ambulantes, ante lo cual más de 700 comerciantes del sector se movilizaron en una “rebelión contra la indiferencia de la Administración”³³².

La movilización pública fue crucial para que la Alcaldía llevara a cabo algunas acciones de recuperación como las adelantadas en San Victorino por la Alcaldía Local de Santa Fe en septiembre de 2004³³³. La Alcaldía se comprometió a no permitir que se retomaran los

³²⁹ Ibid.

³³⁰ Revista *Semana*, No. 1163, “¿Indiferencia frente al espacio público?”, 5 de septiembre de 2004.

³³¹ Ibid.

³³² Ibid.

³³³ Ibid.

espacios que ya habían sido recuperados³³⁴ y a regular la utilización de los entornos urbanos mediante la formulación de un Plan Maestro de Espacio Público. Pero las primeras propuestas que la Alcaldía incluyó en el Plan Maestro crearon controversia y fueron ampliamente criticadas por los medios: por un lado, la idea de expedir un decreto para reglamentar los cerramientos de conjuntos, y, por otro, la firma de un acto de compromiso con los vendedores ambulantes de la carrera Séptima para el uso temporal del espacio público en ese sector³³⁵. El concepto mismo de “aprovechamiento” social del espacio público incluido en el Plan Maestro generó preocupación en la opinión pública.

Tal vez el avance más significativo de la administración Garzón en materia de espacio público fue haber formulado el Plan Maestro de Espacio Público, decretado en 2005³³⁶. Se trata de un instrumento para enfrentar los principales problemas de aprovechamiento y ofrecimiento de espacio público en Bogotá. En palabras del urbanista Alberto Saldarriaga Roa, el Plan Maestro proporciona instrumentos para <<la regulación del uso y apropiación del espacio urbano, su accesibilidad y el incremento de su cantidad y calidad material>>³³⁷. A este respecto, Saldarriaga destaca el hecho de que el plan representa una puerta de entrada para abordar simultáneamente diferentes dimensiones del espacio urbano, como su distribución equitativa, la dignificación de la ciudad, el equilibrio entre espacio peatonal y vehicular, y sus aspectos culturales y de convivencia ciudadana³³⁸. En este sentido, el principal reto de la administración Garzón era lograr la implementación del Plan Maestro de Espacio Público en la ciudad³³⁹. Sin embargo, el espacio público durante la administración Garzón simplemente se deterioró. En este sentido, si algo ha demostrado la experiencia de Bogotá a lo largo de los últimos años es que las regulaciones jurídicas por sí solas no son suficientes para garantizar transformaciones urbanas y sociales. Hace falta liderazgo político, cambios culturales, avances infraestructurales y el apoyo decidido de la sociedad civil.

Deterioro de Transmilenio y de la movilidad en general

A pesar del entusiasmo que causó el buen funcionamiento de Transmilenio en sus primeros años de vida³⁴⁰, que lo convirtió en un modelo de transporte masivo de

³³⁴ *El Tiempo*, julio de 2004.

³³⁵ Revista *Semana*, No. 1177, “Decisiones de alto riesgo”, 14 de noviembre de 2004.

³³⁶ Decreto 215 de 2005 (julio 7).

³³⁷ Saldarriaga, Alberto, “El espacio público no es sólo problema de peatones”, en *UN Periódico*, No. 79, 14 de agosto de 2005.

³³⁸ Saldarriaga, 2006.

³³⁹ Proyecto “Bogotá, cómo Vamos”, 2005.

³⁴⁰ *El Espectador*, “Transmilenio: vida y milagros en un año”, 16 de noviembre de 2001; Revista *Cambio*, diciembre de 2001; Revista *Semana*, enero de 2003.

reconocimiento internacional, comenzaron a surgir algunos problemas que fueron objeto de discusión. El 5 de agosto de 2007 el periódico *El Tiempo* señalaba que <<la debilidad técnica y pobre gerencia del sistema han logrado lo que hasta hace unos años parecía imposible: que entre 50.000 y 100.000 pasajeros al día se bajen de Transmilenio para usar el transporte tradicional>>.³⁴¹

En marzo de 2004 cientos de usuarios de Transmilenio se tomaron intempestivamente las vías del sistema, protestando por el deterioro del servicio³⁴². Las principales razones del descontento eran los daños en las lozas de concreto de las avenidas, el tiempo de espera en las estaciones, el sobrecupo en los vehículos y las largas filas para comprar pasajes.³⁴³ Según otras opiniones, las protestas contra Transmilenio habían sido originadas por opositores del sistema desde el Concejo y el gremio de los transportadores³⁴⁴. Durante 2004 la atención estuvo dirigida a un asunto técnico –el deterioro de las lozas de las troncales– detrás del cual, aparentemente, se escondía una discusión política entre el Polo Democrático y el Peñalosismo.³⁴⁵ En 2005 y 2006 los temas más sobresalientes fueron el sobrecupo, los largos tiempos de espera en las estaciones de Transmilenio y la congestión en las vías por fuera del sistema, donde persiste una oferta ineficiente de transporte tradicional, que no cede ante un estancado proceso de chatarrización.

En términos generales, los tiempos de desplazamiento parecen haber aumentado y la calidad del transporte ha desmejorado.

³⁴¹ *El Tiempo*, “Movilidad, tema crítico”, 5 de agosto de 2007.

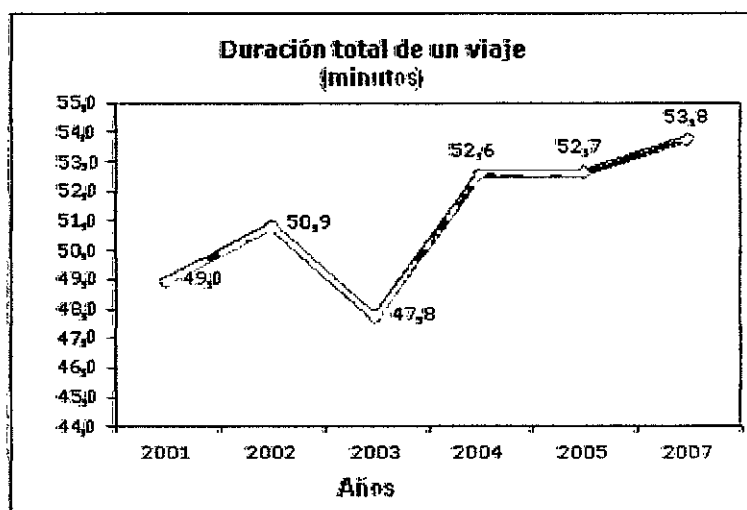
³⁴² *El Tiempo*, “Caos durante 4 horas por bloqueo en Transmilenio”, 10 de marzo de 2004.

³⁴³ *Revista Semana*, No. 1141, “Más buses y menos filas anuncian directivos de Transmilenio”, 14 de marzo de 2004.

³⁴⁴ Con respecto a la politización del desarrollo de Transmilenio, ver *Revista Semana*, No. 1143, “Señales de alerta”, 28 de marzo de 2004.

³⁴⁵ *El Tiempo*, abril de 2004; *Revista Cambio*, marzo de 2004; *Revista Semana*, No. 1143, marzo de 2004; *Revista Semana*, No. 1147, abril de 2004 4; *El Tiempo*, junio de 2004; *Revista Cambio*, No. 571, junio de 2004.

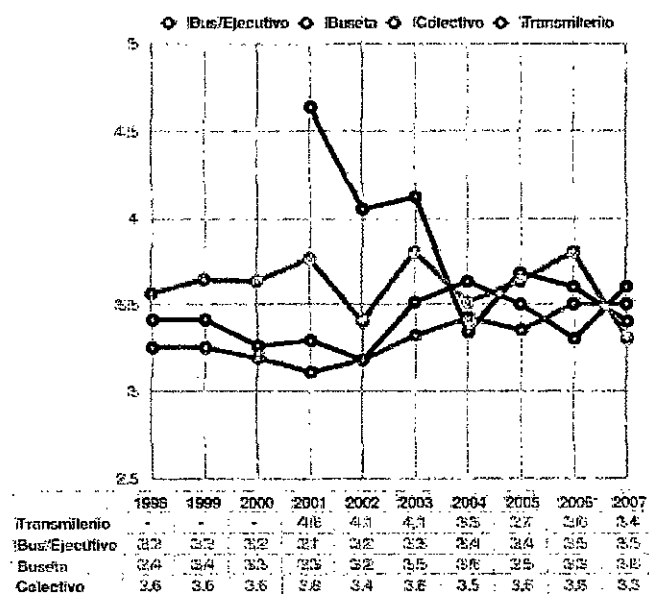
Gráfico 6. Tiempos de desplazamiento en Bogotá



Fuente: Secretaría de Movilidad, 2008.

Las encuestas de percepción ciudadana del proyecto “Bogotá, cómo Vamos” muestran que Transmilenio ha ido perdiendo terreno como la mejor opción de transporte, particularmente desde 2004.

Gráfico 7. Calificación ciudadana (de 1 a 5) a medios de transporte público



Fuente: Proyecto “Bogotá, cómo Vamos”

Tal como lo han destacado los medios y expertos desde hace años, una de las causas centrales de los problemas de movilidad urbana en Bogotá ha sido la ineficiencia institucional, en particular la corrupción y debilidad de la Secretaría de Tránsito y Transporte, actualmente Secretaría de Movilidad. A este respecto, y como se mencionó anteriormente, uno de los actos de gobierno más significativos en Bogotá fue la eliminación de la Policía de Tránsito durante la primera administración Mockus. Por lo demás, en ambos periodos el equipo Mockus intentó reformas administrativas más profundas para eliminar la STT y unificar las funciones de Planeación y Tránsito en una sola institución.³⁴⁶ Estas iniciativas, sin embargo, fueron sistemáticamente hundidas por el Concejo.³⁴⁷ Fue finalmente la administración Garzón la que consiguió la aprobación de una reforma administrativa³⁴⁸ con la que desaparecía la STT y se creaba la Secretaría de Movilidad. Inicialmente hubo algo de optimismo frente a la reforma. Según “Bogotá, cómo Vamos”, la creación de la Secretaría de Movilidad mejoraría la coordinación interinstitucional, algo crucial para lograr la integración del sistema de transporte masivo y el transporte público colectivo³⁴⁹. Con el paso del tiempo, sin embargo, se pusieron en evidencia las limitaciones de la reforma y la necesidad de cambios más radicales. Según informó *El Tiempo* en 2007, la reforma no había cumplido con las expectativas iniciales: <<... la fragilidad técnica y política de la nueva entidad es desalentadora. La secretaria de Movilidad, Patricia González, no sólo carece de la fortaleza técnica para ser la cabeza de este sector, sino que tampoco fue capaz de concentrar el liderazgo institucional. (...) En definitiva, la difunta Secretaría de Tránsito con bonito nombre>>.³⁵⁰ Actualmente siguen sin solución problemas tan serios como la integración de los sistemas de transporte, el proceso de chatarrización de vehículos antiguos y la reparación y mantenimiento de la malla vial.

Fue precisamente por el abandono de la malla vial local (que representa el 53% del subsistema vial³⁵¹) que la administración Garzón recibió más críticas. De acuerdo con los diagnósticos del IDU, a finales de 2006 el 65% de las vías locales se encontraban en mal

³⁴⁶ *El Tiempo*, “Crearían autoridad única de transporte”, 18 de abril de 1995; Maldonado, Alberto. “Gestión pública admirable en Bogotá”, en *Bogotá, para vivir mejor 2001-2003: Perspectivas sobre el Plan de Desarrollo*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 2003.

³⁴⁷ *El Tiempo*, “Concejo hundió proyecto para crear la ESTEP”, 23 de mayo de 1997; Maldonado, Alberto, 2003.

³⁴⁸ *El Tiempo*, “Reforma administrativa del Distrito fue aprobada anoche por el Concejo de Bogotá”, 28 de noviembre de 2006.

³⁴⁹ Proyecto “Bogotá, cómo Vamos”, *Balance de tres años de la Administración Distrital, 2004-2008*, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Cámara de Comercio de Bogotá, 2006.

³⁵⁰ *El Tiempo*, “Movilidad, tema crítico”, 5 de agosto de 2007.

³⁵¹ Proyecto “Bogotá, cómo Vamos”, 2006.

estado frente a un 55% en 2002. A este respecto el proyecto “Bogotá, cómo Vamos” destacó en su momento el hecho de que los programas de construcción y reparación de vías de la vigencia 2006 se encontraban en una ejecución por encima del 80% y 90%, mientras que la malla vial local seguía en franco deterioro. Para “Bogotá, cómo Vamos” lo anterior sugería que programas como “Corredores de movilidad vial” y “Pavimentos locales” habían subestimado la problemática vial en la definición de sus metas³⁵². Ya llegando al final de su período la Administración respondió a estas críticas lanzando el programa “Armando Calle”, con el cual se buscaba reparar más de 15 mil huecos en 3.500 cuadras³⁵³. No obstante, en un editorial de *El Tiempo* se señalaba lo siguiente: <<Demasiado tarde llega la preocupación de la Administración por el deterioro de las calles. Además, el exagerado despliegue publicitario de la campaña [Armando Calle] ha puesto más énfasis en posicionar el personaje de overol amarillo que en explicar los alcances y limitaciones de las intervenciones>>.³⁵⁴

De regreso a las viejas prácticas clientelistas

Durante el gobierno de Garzón se observó un resurgimiento de relaciones clientelistas entre la Administración y el Concejo. Los clientelistas de antaño fueron reemplazados por otros aprendices de lo mismo, que continuaron con esas prácticas. A comienzos del cuatrienio, el concejal del Polo Carlos Vicente de Roux denunció que el alcalde Garzón toleraba estas prácticas y que su secretario privado las promovía. Esta afirmación coincide con las declaraciones del mismo alcalde Garzón en la revista *Cambio*. Explicó sin vergüenza alguna que al comienzo de su Administración había transado, al darles “representatividad política a varios grupos en las alcaldías locales (...)”³⁵⁵. Además, después de una década de independencia de la Administración y los organismos de control de la ciudad, se nombró como contralor de Bogotá a la persona que había sido tesorero de la campaña de Garzón a la Presidencia de la República. En 2008 fue elegido como personero de Bogotá Francisco Rojas Birry, ex concejal y ex congresista del Polo a pesar de muchos cuestionamientos sobre su comportamiento en la vida pública.

En el periodo 2004-2007 fue notorio el limitado trabajo legislativo de la Administración, pues el número total de proyectos presentados entre 2004 y 2006 representó una cuarta parte del promedio de las tres administraciones anteriores. Sin embargo, la tasa de

³⁵² Ibid.

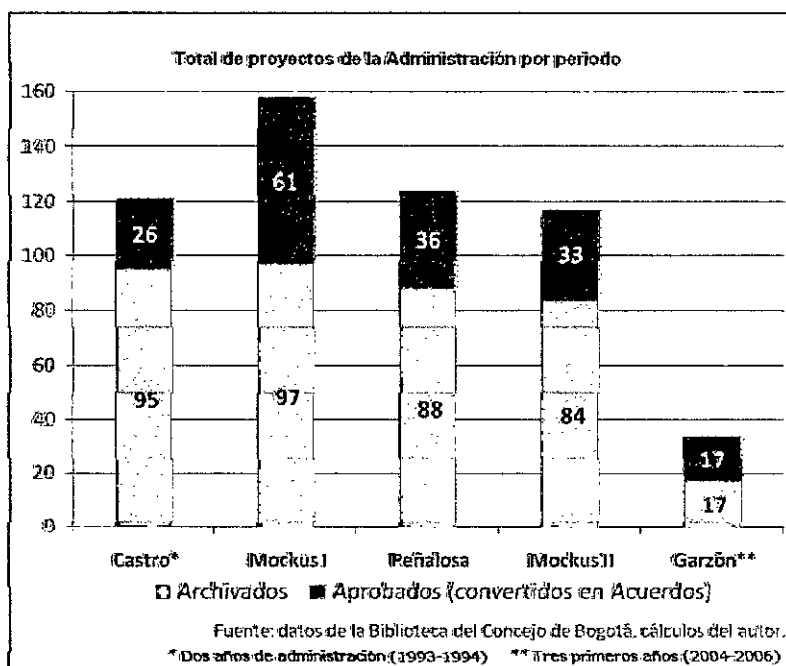
³⁵³ *El Tiempo*, “Movilidad, tema crítico”, 5 de agosto de 2007.

³⁵⁴ Ibid.

³⁵⁵ Revista *Cambio*, No. 779, “De: Lucho, Para: Sammy. Consejos del alcalde saliente para su reemplazo”, 13 de diciembre de 2007.

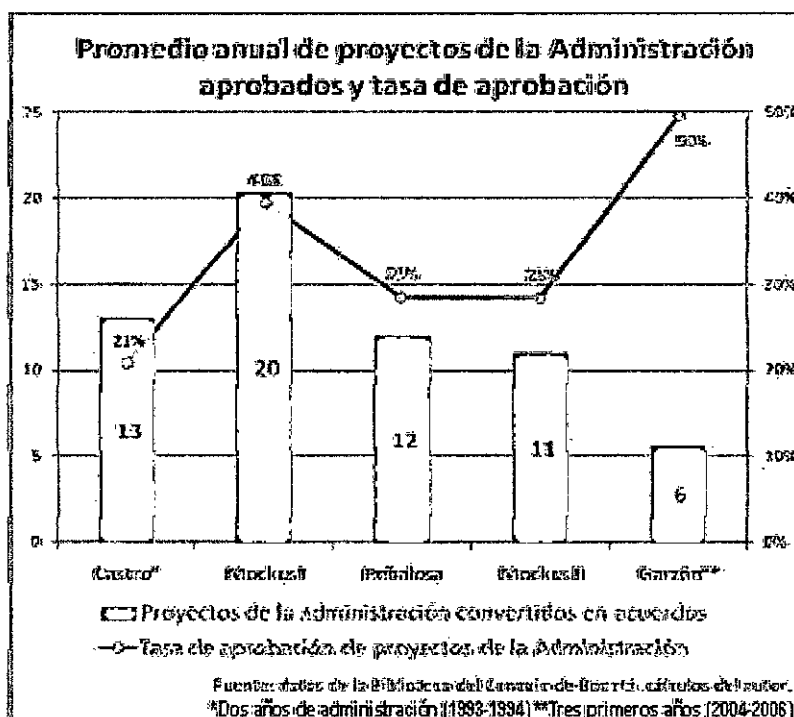
aprobación de proyectos fue del 50%, la más alta de los últimos quince años. Cabe anotar que, igual que en administraciones anteriores, algunos de los proyectos presentados fueron de gran importancia (la reforma administrativa y el cobro por valorización, por ejemplo). Esta limitada agenda legislativa planteada por la Administración contrasta fuertemente con lo que el proyecto “Concejo, cómo Vamos” denominó una “explosión normativa” en el Concejo³⁵⁶. En tres años los concejales presentaron 1.144 proyectos, de los cuales 150 se convirtieron en acuerdos. Esto permitió que en los tres primeros años de la administración Garzón el Concejo tramitara el doble de proyectos (1.211) que en el trienio anterior (603). Este contraste entre pocos proyectos de la Administración y muchos del Concejo conduce a que los proyectos de Acuerdo de la Administración representen entre un 2% y un 4% del total de proyectos presentados ante el Concejo, frente al promedio de 34% observado en las cuatro administraciones anteriores.

Gráfico 8. Trabajo legislativo en el Distrito



³⁵⁶ Proyecto “Concejo, cómo Vamos”, *Boletín semestral*, No. 8, septiembre de 2007.

Gráfico 8a: Trabajo legislativo en el Distrito



Finanzas: crecimiento de ingresos, pero también de gastos

El acelerado crecimiento de la economía nacional y la continuidad de estrategias anti-evasión le permitieron a la administración Garzón mantener el ritmo de crecimiento de los ingresos corrientes del Distrito entre 2004 y 2006³⁵⁷. Para 2007 la tendencia cambió y se observó una ligera caída de 3,3 billones de pesos en 2006 a 3,2 billones en 2007.

Por otra parte, las sólidas finanzas que encontró Garzón hicieron posible que se mantuvieran las buenas calificaciones de riesgo. Dichas calificaciones le permitieron a la Administración hacerse a 2,1 billones en créditos para financiar el Plan de Desarrollo y colocar bonos por 1,2 billones de pesos para financiar inversiones en comedores comunitarios, educación, salud y otros gastos sociales. Así, estos recursos compensaron la ligera caída en los ingresos corrientes en 2007 y la disminución de ingresos por concepto de descapitalización de la Empresa de Energía.

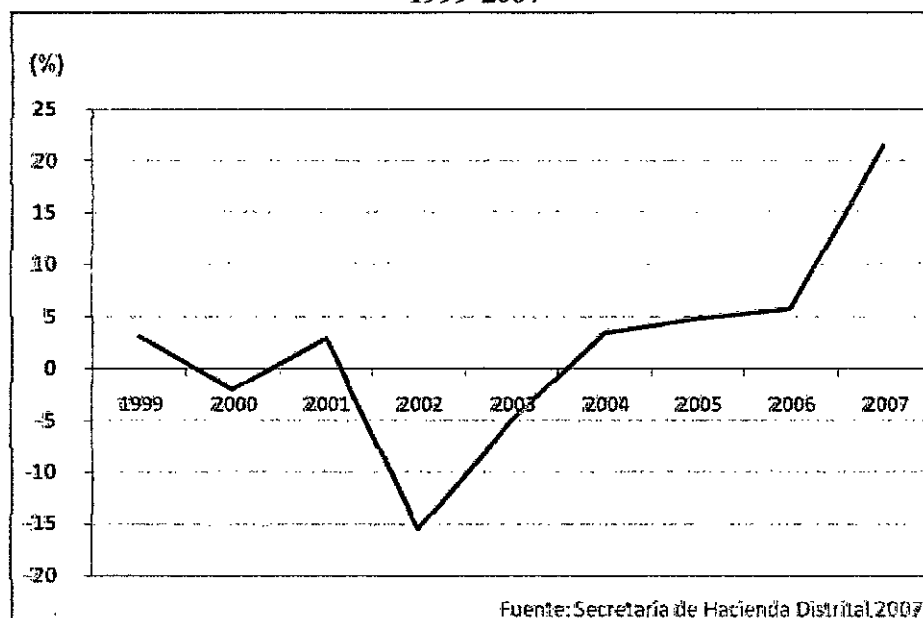
³⁵⁷ Durante este periodo los ingresos corrientes crecieron un 18% en la Administración Central.

A pesar de este panorama general de relativa estabilidad de la política fiscal, llaman la atención dos factores preocupantes. Por un lado, mientras los ingresos corrientes de la Administración Central aumentaron en aproximadamente un 15%, sus gastos de funcionamiento crecieron un 35%, es decir, aumentaron dos veces más rápido que sus ingresos corrientes. Este incremento es aún más preocupante si se tiene en cuenta que todos los sueldos de los maestros en el sector de educación y muchos de los salarios de los funcionarios del sector salud son considerados gastos de inversión.

Aunque no es posible lograr una cifra consolidada sobre personal vinculado al Distrito Capital, de acuerdo a testimonios de funcionarios de la Secretaría de Gobierno, Secretaría General, el Acueducto y Misión Bogotá, durante la administración Garzón fue evidente la manera como se disparó el número de personas vinculadas laboralmente al Distrito. A pesar de que en muchos de estos despachos fue necesario subdividir espacios para acomodar el nuevo personal, es muy difícil obtener un dato al respecto por la forma como las entidades del Distrito discriminan su presupuesto. Además del problema de los sueldos de empleados de los sectores de salud y educación, los honorarios de contratistas, que en la mayoría de los casos hacen las veces de empleados, se incluyen en el presupuesto de inversión. Así recursos que financian el funcionamiento de una entidad, o en este caso que permiten inflar la planta de personal, son reportadas como inversiones.

Hoy las localidades del Distrito no sólo han ampliado sus funcionarios en áreas técnicas sino que muchos de los alcaldes locales han contratado jefes de prensa para hacer divulgación de sus actividades. Además de la Oficina de Prensa de la Alcaldía Mayor de Bogotá, de las de las Secretarías del Despacho y de las empresas del Distrito, los bogotanos estamos pagando con nuestros impuestos, sin que nadie nos lo haya consultado, asesores de imagen de funcionarios de todos los niveles que las administraciones del Polo decidieron contratar.

Gráfico 9. Evolución de los gastos de funcionamiento de la Administración Central, 1999-2007



Aunque las cifras muestran un buen desempeño de la Administración en el manejo de las finanzas del Distrito, la ciudad sufrió un duro golpe en un ámbito intangible en el corto plazo: su cultura tributaria. Los problemas en el proceso de actualización catastral afectaron seriamente el cobro del impuesto predial y por valorización. Más allá de demorar la recepción de estos recursos, estos problemas afectaron la confianza de los contribuyentes.

Según lo sugieren las observaciones anteriores, la administración de Luis Eduardo Garzón marcó el comienzo de algunos de los retrocesos que ha estado atravesando la ciudad en los últimos años. Se destaca en particular la falta de liderazgo en movilidad urbana, seguridad ciudadana y transparencia política. A pesar de lo anterior, durante estos años la ciudad no cayó en crisis e incluso continuó avanzando, en buena medida gracias al impulso que traía con los avances de administraciones anteriores, a la bonanza económica nacional y también como resultado de la creciente veeduría ciudadana —algo visible en los temas de seguridad y movilidad—. No obstante, es claro que durante este período hubo un debilitamiento de lo que había sido considerado como una revolución de la cultura política y ciudadana de Bogotá. Fue así como perdieron impulso debates cruciales para la ciudad y perdió terreno un modo independiente de hacer política basado en el conocimiento, la comunicación, la información oportuna y el cambio cultural. Los

principales problemas que enfrenta hoy la administración de Samuel Moreno se incubaron durante los cuatro años de la de Garzón.

CONCLUSIONES

La nueva Constitución de 1991 y el Estatuto Orgánico de Bogotá establecieron el marco jurídico y financiero que hizo posible la transformación de Bogotá durante la segunda mitad de los noventa y los primeros años del siglo XXI. Sin embargo, dicho cambio normativo no explica por sí solo la transformación. En efecto, mientras Bogotá progresaba en frentes como la cultura ciudadana, la seguridad y el espacio público, otras grandes ciudades colombianas sufrieron un deterioro significativo durante el mismo periodo. Incluso en Bogotá los mecanismos para preservar la separación de poderes contenidos en la Constitución y el Estatuto no evitaron que en dos de las cuatro administraciones presentadas en este texto el Ejecutivo acudiera de manera más o menos abierta a prácticas clientelistas en sus relaciones con el Concejo. Por lo tanto, el marco jurídico no fue suficiente.

En el caso de Bogotá fue necesario el trabajo del equipo de gobierno desvinculado de la clase y de los intereses políticos tradicionales. Poco antes de la llegada de Antanas Mockus a la Alcaldía en 1995, los problemas que agobiaban a Bogotá parecían no tener solución, y la capital era una tierra de nadie en la cual los bogotanos difícilmente se sentían responsables por su ciudad. En ese contexto era necesario abandonar viejas creencias y hábitos (como, por ejemplo, que la inseguridad sólo se podía enfrentar con medidas coercitivas o que para poder gobernar era necesario recurrir al clientelismo), y proponer salidas creativas e innovadoras. Tal vez todas las innovaciones puntuales de las administraciones Mockus se pueden resumir con la fórmula “formación de ciudadanía”.

En Bogotá un grupo de personas cuyas personalidades y talentos se complementaban, unidas por la confianza en la capacidad de los demás, lograron que los bogotanos aprendieran a cumplir la ley y a que se hicieran responsables por la solución de sus problemas, a veces en conjunto con el Gobierno, a veces de manera independiente. Así, si la función del líder consiste en ayudar a las personas a hacerse cargo de los problemas que ineludiblemente deben resolver ellas mismas, entonces el liderazgo colectivo del equipo de gobierno de Mockus fue excepcional. No sólo logró formar ciudadanos responsables, sino que en algunos casos los ciudadanos mismos lideraron la discusión y presionaron para orientar la acción del gobierno. La ciudadanía se apropió particularmente de los temas de protección a la vida y respeto del espacio público, como se hizo evidente en los llamados de atención que los medios y la opinión pública hicieron al alcalde Garzón al comienzo de su administración.

Desafortunadamente, el cambio no fue profundo con respecto al clientelismo. El clientelismo es una manera de privilegiar injusta e ilegalmente a unos pocos, ignorando

que todos los ciudadanos deben tener el mismo acceso a servicios del Estado y a las oportunidades laborales y económicas que este ofrece. La lucha contra el clientelismo es, por lo tanto, una lucha por la universalización de los derechos. Sin clientelismo el acceso a bienes y servicios públicos deja de depender de contactos con políticos particulares y se transforma en un derecho que cualquier ciudadano puede reclamar. Sin embargo, no sólo Peñalosa, también algunos miembros de la segunda administración de Mockus y Garzón hicieron uso del intercambio privado de favores, y además los medios de comunicación y, al parecer, la ciudadanía en general, tuvieron una actitud complaciente y permisiva con respecto a estas prácticas. Con el clientelismo el gobernante se salta los procesos democráticos que el Estado tiene para tomar decisiones, ejerciendo un liderazgo excluyente y que no contribuye a la formación de ciudadanos responsables.

Algo similar sucede en el populismo, pues en este caso el gobernante consigue un apoyo considerable a través de discursos y dádivas muchas veces insostenibles en el largo plazo. De esta manera, el gobernante moviliza el apoyo popular para debilitar la separación de poderes y así hacer su voluntad, ignorando de nuevo los mecanismos democráticos de toma de decisiones.

El clientelismo y el populismo representan alternativas perversas al ejercicio de un liderazgo democrático que fomente la construcción de ciudadanía y de Estado. Representan también una amenaza a los avances obtenidos en Bogotá a finales de los años noventa. Estos avances demuestran que en Colombia es posible gobernar sin clientelismo ni populismo, con criterios técnicos y con la participación activa de la ciudadanía. En este sentido, el riesgo más grande que enfrenta no sólo la ciudad sino también el país es que las prácticas clientelistas y populistas debiliten a la ciudadanía y esta permanezca o regrese a un estado de irresponsabilidad y pesimismo.

Este libro comparó los gobiernos de Antanas Mockus, Enrique Peñalosa y Luis Eduardo Garzón en Bogotá, entre 1995 y 2007, en varias dimensiones centrales de la vida de la metrópolis. Los contrastes y continuidades entre los tres alcaldes permiten aprender lecciones importantes, que pueden ser aprovechadas por futuros gobernantes y, sobre todo, por los ciudadanos como protagonistas definitivos de la política. El libro dedica especial atención a la primera de las dos administraciones de Mockus porque en ella se quebró la tendencia negativa del manejo público de la ciudad y se inició un ciclo virtuoso de cambios que devolvieron el optimismo y renovaron la confianza en la capacidad de formación de una ciudadanía consciente de su propia transformación.

La primera elección de Mockus fue una prueba de madurez y de protesta de los electores bogotanos, que escogieron a quien venía del mundo académico, sin apoyo de partidos tradicionales y cuyas promesas se redujeron a aumentar impuestos para redistribuir a través del gasto social, invertir con honradez los recursos públicos y hacer cumplir la ley. Su programa esencial fue incidir sobre la cultura y el comportamiento de los ciudadanos para valorizar la responsabilidad, el respeto a la ley y la ética en las relaciones sociales, mediante una pedagogía de argumentos, símbolos y acciones con impacto público. Todo esto se hizo con un equipo de gobierno que en los años setenta, cuando la mayoría de nosotros rondaba los veinte años, queríamos cambiar el mundo, y en los noventa, cercanos a los cuarenta años, terminamos cambiando a Bogotá.

Mockus demostró que se podía gobernar mejor y con mayor independencia sin clientelismo, que corrompe las decisiones y los gastos públicos en un juego de reciprocidades ocultas para beneficio privado de los políticos y sus necesidades de reproducción. No usó presiones burocráticas para influir en la elección de su sucesor, pero sus avances estimularon a los electores a escoger al candidato que prometía mayor continuidad con su estilo de gobierno. Peñalosa logró preservar gran parte de esta independencia y pudo impulsar un programa vigoroso de reconstrucción urbana en zonas populares, con espacios públicos, vías y transporte masivo, parques, colegios y bibliotecas de alta calidad, con gran impacto distributivo. A su vez, Peñalosa no ocultó su preferencia para un segundo mandato de Mockus, frente a la rival María Emma Mejía, del Partido Liberal. Garzón, quien también venció al candidato liberal, cedió grandes áreas de la administración al manejo clientelista de los grupos de izquierda que apoyaron su campaña electoral y negoció sus propuestas legislativas con el Concejo, pero distribuyó recursos a los sectores más vulnerables con subsidios de salud, alimentación y subempleo estatal disfrazado, bajo el lema de “Bogotá sin Indiferencia”, que le dio legitimidad a una propuesta de inclusión social formulada por la izquierda no radical. Su gobierno permitió, aprovechando el aparato distrital, reproducir a su partido, el Polo Democrático, con la elección de Samuel Moreno a la Alcaldía frente a Juan Lozano, candidato del Partido Liberal. Pero Samuel no solo heredó de Lucho un máquina de reproducción política en la alcaldía. La baja popularidad de su primer año de mandato se explica en buena parte por problemas de la administración Garzón que se demoraron en manifestarse plenamente. Por ejemplo, durante 2008, los retrasos de su antecesor en la implementación de nuevas fases de Transmilenio y en los procesos de chatarrización de buses sumados a la ausencia de una política clara para hacer frente a la explosión en el número de vehículos particulares producida por la bonanza económica hicieron que la situación de la movilidad de ciudad se complicara y golpeará la imagen del nuevo alcalde.

La segunda administración Mockus, con el lema de “construir sobre lo construido”, tuvo el mérito de continuar el programa de obras ambiciosas de renovación urbana emprendido por Peñalosa, mientras Garzón, que sucedió a Mockus, descuidó aspectos esenciales como la recuperación del espacio público y la movilidad, con impacto negativo para la competitividad de la ciudad. El aumento de recursos por el autoavalúo predial y el gasto eficiente en el primer período de Mockus tuvieron un impacto anticíclico en medio de la recesión de la segunda mitad de los noventa. Peñalosa invirtió bien los mayores recursos en obras duraderas y Garzón disfrutó de mayores recursos, provenientes de la bonanza económica del país, para distribuir a los más pobres, aunque falló en la actualización de los avalúos catastrales, contratada con la empresa privada, para sostener el nivel de los recaudos.

Un avance significativo de la ciudad ha sido el cuidado de los espacios públicos, que inició Mockus al comenzar la recuperación de los andenes ocupados por vendedores ambulantes, que se habían vuelto estacionarios, explotados por mafias que lavaban ingresos con mercancías de contrabando. Peñalosa profundizó la recuperación de áreas peatonales y logró eliminar la zona informal de vendedores e indigentes de San Victorino, verdadero foco delincuencia de Bogotá. El Parque Tercer Milenio y la renovación de San Victorino recuperaron esta parte del centro de la ciudad. Garzón fue débil frente a las ventas ambulantes y permitió el deterioro de algunas áreas comerciales. El segundo gobierno de Mockus fue exitoso al inducir la eliminación voluntaria de muchos cerramientos de conjuntos residenciales y la devolución de calles y zonas verdes para el uso ciudadano, al tiempo que amplió las vías troncales del sistema de transporte masivo Transmilenio.

La seguridad ciudadana ha sido objeto de tratamientos novedosos que también ofrecen lecciones importantes. Mockus enfocó instrumentos de vigilancia policial y regulaciones como la limitación de horarios a los lugares de diversión, la restricción al porte de armas y al uso del alcohol, que redujeron notablemente la tasa de homicidios. La recuperación y dignificación de espacios agenciada por Peñalosa y la distribución de alimentos en restaurantes populares emprendida por Garzón pudieron haber influido positivamente en la reducción de los atracos callejeros, pero sin lugar a dudas estos programas fueron utilizados para la reproducción política de los concejales del Polo y para retener la Alcaldía de Bogotá.

Un progreso cualitativo de gran impacto en la ciudad fue la participación de las mujeres en las responsabilidades de gobierno. En la primera administración Mockus la mitad de los altos cargos estuvo en cabezas femeninas, con desempeños notables en el manejo

político y financiero. Peñalosa continuó la experiencia con muchos cargos directivos en manos de mujeres; en la segunda administración de Mockus el setenta por ciento del gabinete distrital estuvo a cargo de mujeres profesionales. Garzón confió todas las alcaldías locales a dirigentes femeninas. Esta tendencia hizo avanzar seriamente a Bogotá y abrió las compuertas para que la sociedad aproveche sin restricciones la profesionalización mayoritaria de las mujeres en la educación universitaria, que desde hace años es superior a la de los hombres colombianos.

En Bogotá se demostró que es posible orientar la acción de gobierno hacia intereses colectivos sin trazar con el clientelismo y la corrupción, elevando a la categoría de bienes morales la honesta inversión de los recursos públicos y la protección de la vida de todos los seres humanos. Estos fueron logros alcanzados transitoriamente, pero su consolidación está seriamente amenazada por el clientelismo de las alcaldías del Polo y la ausencia de liderazgo de sus alcaldes en materia de seguridad ciudadana y protección a la vida.

Índice de Gráficos

Capítulo I

Gráfico 1. Evolución de la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en Colombia (1960–2006)

Gráfico 2. Tasa de homicidios de Colombia, Bogotá, Cali y Medellín

Capítulo IV

Gráfico 3. Lesionado por quemaduras de pólvora, 1993–2002

Capítulo V

Gráfico 4. Inversiones de la Administración en seguridad, 2004–2007

Gráfico 5. Tasa de homicidios en Bogotá, 1993–2006

Gráfico 6. Tiempos de desplazamiento en Bogotá

Gráfico 7. Calificación ciudadana a Transmilenio

Gráfico 8. Trabajo legislativo en el Distrito

Gráfico 8a. Trabajo legislativo en el Distrito

Gráfico 9. Evolución de los gastos de funcionamiento de la Administración Central, 1999–2007

BIBLIOGRAFÍA

TEXTOS

ACERO, Hugo, "La seguridad ciudadana en entornos urbanos complejos", en Llorente, M. V. y Rubio, M. (Eds.), *Elementos para una criminología local*, Editorial Uniandes, Bogotá, 2003.

_____, "Violencia homicida en Colombia, 1960-2006: liderazgo político y políticas públicas", en revista *Criminalidad*, No. 49, 2006.

ARDILA, Arturo, *Transit Planning in Curitiba and Bogotá*, tesis de doctorado, Massachusetts Institute of Technology, 2003.

ARDILA, Arturo y MENCKHOFF, Gerhard, "Transportation Policies in Bogotá: Building a Transportation System for the People", en *Transportation Research Record, Journal of the Transportation Research Board*, No. 1817, 2002.

ALCALDÍA MAYOR DE SANTA FE DE BOGOTÁ, *Seguridad y convivencia: dos años y tres meses del desarrollo de una política integral*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 1997.

_____, *Formar Ciudad*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 1998.

_____, *La Bogotá del tercer milenio: historia de una revolución urbana, 1998-2000*, volumen I ("Bogotá a Escala Humana"), Bogotá, Alcaldía Mayor, 2000.

_____, *Bogotá, para Vivir Mejor, 2001-2003. Informe de Gestión de las Entidades Distritales*, Bogotá, 2003.

_____, Acuerdo 119 de junio 3 de 2004, Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 2004-2008, "Bogotá sin Indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión".

_____, *Informe final del Plan de Desarrollo*, Bogotá, 2008

AYRES, Robert, *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington D.C., 1998.

CALDEIRA, Teresa P.R., *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo*, Berkeley, University of California Press, 2000.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ, *Observatorio de seguridad en Bogotá*, No. 32, Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, 2007.

CÁRDENAS, Mauricio y OLAYA, Juanita, "Empresas de servicios públicos: una administración ágil y eficiente", en *Reflexiones acerca del Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá*, Bogotá, Cámara de Comercio, 1994.

CAREY, John M. y SHUGART, Mathew S., "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank-Ordering of Electoral Formulas", en *Electoral Studies*, 14, 1995.

ESCOBAR, M., *Evaluación estratégica sobre la política de convivencia y seguridad urbana y las limitaciones institucionales a nivel nacional y territorial para su implementación*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

"Exposición de motivos del proyecto de acuerdo del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C. 1995-1998", en Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., 1998.

GARZÓN, Luis Eduardo, "Hagamos el debate sin pasión", en *Foro Internacional Espacio Público y Ciudad, Memorias*, Bogotá, Alcaldía Mayor – Cámara de Comercio, 2005.

GÓMEZ SIERRA, Francisco, *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, Editorial Leyer, abril de 2006.

GÓMEZ, Jairo, *Transmilenio: la joya de Bogotá*, Bogotá, Transmilenio, 2003.

GUERRERO, Rodrigo y LONDOÑO, José Luis, "Violencia en América Latina: epidemiología y costos", en *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

GUTIÉRREZ, Francisco, "Culturas ciudadanas: preguntas, debates y tendencias", manuscrito, Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2003.

GUZMÁN, Álvaro, "Violencia urbana: teorías y políticas de seguridad", en Camacho, A. y Leal B., Francisco (Eds.), *Armar la paz es desarmar la guerra*, Bogotá, Fescol-Iepri-Cerec, 1999.

JACOBS, Jane, *The Death and Life of the Great American Cities*, New York, Random House, 1961.

KELLERMANN, A.; RIVERA, F.P.; REAY, D.T.; FRANCISCO, J.T.; BANTON, J.G. *et al.*, "Suicide in the home in relation to gun ownership", en *New England Journal of Medicine*, 1992.

KELLERMANN A.; REAY, D., "Protection or Peril? An analysis of firearm related deaths in the home", en *New England Journal of Medicine*, 1986.

KELLING, George and WILSON Q. James, "Broken Windows", *The Atlantic Monthly*, marzo de 1982.

LLORENTE, María Victoria, "Programa de Policía Comunitaria desarrollado en la ciudad de Bogotá: contexto y balance de esta iniciativa", en *Paz Pública Universidad de los Andes*, Documento de Trabajo No. 21, Bogotá, CEDE, 2001.

MARTIN, Gerard y CEBALLOS, Miguel, *Bogotá: anatomía de una transformación*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2004.

Mockus, ANTANAS, "Anfibios culturales, moral y productividad", en *Revista Colombiana de Psicología*, Vol. 3, 1994.

_____, "Cultura Ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997", *Estudio Técnico*, Washington, julio de 2001, SOC-120, 1.

_____, "Bogotá camino a la igualdad: Avances en Cultura Ciudadana y en la construcción de lo público", en la serie *Apuntes de la Alcaldía*, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002.

_____, "Nuevo Código de Policía de Bogotá: Manual para pensar en los demás", en la serie *Apuntes de la Alcaldía*, Alcaldía Mayor, 2003.

_____, "Seguridad y convivencia ciudadana: una Pedagogía del Estado de Derecho" en la serie *Apuntes de la Alcaldía*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 2003.

_____, *Bogotá, para Vivir Mejor, tomo I*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 2003.

_____, "Balance pedagógico en la recuperación del espacio público", en *Foro Internacional Espacio Público y Ciudad, Memorias*, Alcaldía Mayor – Cámara de Comercio de Bogotá, 2005.

MONTEZUMA, Ricardo, "El transporte urbano de pasajeros en Santafé de Bogotá, una compleja estructura donde la responsabilidad final es asumida por los propietarios

y conductores”, en *El transporte urbano: un desafío para el próximo milenio*, Ricardo Montezuma (editor), Bogotá, Centro Editorial, 1996.

MORENO, Álvaro José, “Impacto de Transmilenio en el crimen en la avenida Caracas y sus vecindades”, Documento-CEDE 2005-55, Bogotá, Universidad de los Andes, 2005.

POLICÍA NACIONAL, *La Fuerza del Cambio*, No. 2, Bogotá, Imprenta Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, 1996.

PROYECTO “BOGOTÁ, CÓMO VAMOS”, *Balance de la Administración Distrital 2004-2007*, presentación en *Power Point*, sin fecha.

_____, *Balance de tres años de la Administración Distrital 2004-2008*, Bogotá, “Bogotá, cómo Vamos”, 2006.

RIVAS, Ángela. “Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia” en *Seguridad urbana y policía en Colombia*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 2005.

ROBINSON, James A., “A normal Latin American Country? A Perspective on Colombian Development”, manuscrito sin publicar, 2005.

ROJAS, Cristina, “Decentralization and the Culture of Citizenship in Bogotá, Colombia”, en *Citizens in Charge: Managing Local Budgets in East Asia and Latin America*, Licha, Isabel (Ed.), Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 2004.

SÁENZ, Javier, “La Cultura Ciudadana: una pedagogía para la democracia, la civilidad, la seguridad, la comunicación y el disfrute”, en *Bogotá, para Vivir Mejor*, tomo II, Bogotá, Alcaldía Mayor, 2003.

SALDARRIAGA, Alberto, “El espacio público no es sólo problema de peatones”, en *UN Periódico*, No. 79, 14 de agosto de 2005.

SALDARRIAGA, Alberto; RIVADENEIRA, Ricardo y JARAMILLO, Samuel, *Bogotá a través de las imágenes y las palabras*, Bogotá, Tercer Mundo Editores y Observatorio de Cultura Urbana, 1998.

SIERRA, Martha Jeunet, “Del Tranvía a Transmilenio”, en la *BLAA*, No. 49, diciembre de 2001.

PERIÓDICOS

El Espectador, Bogotá, 1995–2007.
El Tiempo, Bogotá, 1995–2007.

REVISTAS

Cambio, Bogotá, 1995–2007.
Semana, Bogotá, 1995–2007.

ENTREVISTAS

Hugo Acero, 26 de junio de 2007
Paul Bromberg, 16 de noviembre de 2006
Jaime Castro, 25 de enero de 2007
Consuelo Corredor, 30 de noviembre de 2006
Antanas Mockus, 19 y 26 de diciembre de 2006
Armando Montenegro, 21 de septiembre de 2007
Enrique Peñalosa, 20 de diciembre de 2006
Carmenza Saldías, 30 de enero de 2007
Miguel Silva, 31 de octubre de 2007
Maria Victoria Vargas, 6 de febrero de 2008
Héctor Zambrano, 21 de febrero de 2007

NORMAS

Ley 36 de 1994, art. 32.

Decreto 757 de 1996.

Decreto 877 de 1997.

Acuerdo 1 de 1996, Concejo de Bogotá D.C.

Acuerdo No. 6 de junio de 1998

PÁGINAS WEB

Bromberg, Paul (2003), "Ingenieros y profetas: transformaciones dirigidas de comportamientos colectivos". Versión electrónica: www.redbogota.com/univerciudad/bajar-pdf/013/opinion-pbromberg.pdf

Policía Nacional, contenido página web:
<http://www.policia.gov.co/inicio/portal/unidades/seguridad.nsf/paginas/Principal>

Proyecto "Bogotá, cómo Vamos" (2005), *Balance de la ciudad en 2005: resultados preliminares*, Bogotá: Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Cámara de Comercio de Bogotá. <http://www.bogotacomovamos.org>

Sommer, Doris, *Art and Accountability*, manuscript, <http://www.culturalagents.org> (original en inglés. Para más datos sobre agencia cultural, ver Sommer, Doris (Ed.), *Cultural Agency in the Americas*, Durham, Duke University Press, 2006).